

El estudio denominado “La renovación de asentamientos irregulares consolidados. En busca de una nueva ‘generación’ de políticas públicas”, se refiere principalmente a asentamientos o colonias que se originaron en gran parte con viviendas precarias, auto-producidas, sin atender las normas de planeación y edificación, con carencia de servicios, problemas en su tenencia, emplazadas en áreas vulnerables a las amenazas fenómenos físicos o tecnológicos. Los asentamientos que se originaron como irregulares antes de 1985 (con más de 25 años de antigüedad), son el objeto central del análisis. Conocer el proceso de metropolización de Guadalajara nos sirve de contexto para posteriormente abordar, con mayor detalle, el proceso de consolidación de los asentamientos de origen irregular.

A principios de la década de los años cincuenta, México había superado la crisis hacendaria y comenzó un ambicioso proyecto de modernización del país a través del impulso de la industria, la ampliación de la red de carreteras, el fomento de la educación, el apoyo de crédito agrícola y la protección de la pequeña propiedad. El desarrollo económico y social empezó a concentrarse en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Como consecuencia, el gobierno de Jalisco y el municipio de Guadalajara se dieron a la tarea de promover a la ciudad como un lugar en donde se vivía excelentemente; había suficientes oportunidades de empleo, amplia oferta de suelo para vivienda con un clima excepcional.

En torno a la nueva estación ferroviaria se consolidó la industria, especialmente, la de bienes de consumo, desbordándose hacia el sur con el establecimiento, algunos años después, de la zona industrial, con la consecuente proliferación de colonias populares en torno a ella, hecho con el que inició una nueva pauta en el crecimiento de la ciudad. Durante esa década, continuó el incremento de colonias y fraccionamientos por toda la ciudad: surgieron aproximadamente 73 nuevos fraccionamientos, que provocaron que la mancha urbana rebasara los límites municipales de Guadalajara y se extendiera a los municipios vecinos de Zapopan por el poniente de la ciudad; Tlaquepaque, en donde la conurbación con la cabecera fue casi un hecho consumado y; en Tonalá por el oriente de la ciudad se había establecido el grupo religioso La Luz del Mundo que fundó la colonia Hermosa Provincia que llegará casi a los límites con Tonalá.

Por otro lado, a partir de 1959 da comienzo una nueva etapa en la urbanización de Jalisco. En esa fecha se decretaron dos nuevas disposiciones jurídicas: la Ley de Planeación y Urbanización del Estado, y la reforma de la Ley de Fraccionamientos, que normaba la incorporación de los predios rústicos a la ciudad y establecía las áreas de donación.

En la Ley de Planeación se reglamentaban, de forma más sistemática, los esquemas de colaboración y de plusvalía y se creaba la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado (1959-1977) como un organismo decisorio de la política urbana, donde coincidían las autoridades y los sectores privado y social. A la Junta correspondería, en lo sucesivo, la coordinación de los Consejos de Colaboración Municipal en todo el Estado, la sanción y vigilancia de las obras por plusvalía, la dictaminación de los fraccionamientos y las propias tareas de ordenamiento urbano. La labor de la Junta General fue positiva y su acción transformó, de manera significativa, el sistema vial de la ciudad, ampliando, prolongando y abriendo nuevas vías.

Por su parte, el enorme crecimiento demográfico que experimentaría la capital jalisciense estimuló, entre otras cosas, la oferta de suelo, el negocio de los fraccionamientos populares y el desarrollo de una industrialización basada en pequeñas empresas. Así, los predios de la periferia de la ciudad serían una buena alternativa para solucionar, en parte, los problemas de vivienda y de los locales de trabajo de sus propietarios.

Así esa década se caracterizó por la modernización urbana que sufrió Guadalajara en la se suscitaron los cambios más profundos en su morfología. Durante ese decenio, la población creció casi el doble llegando, en 1960, a los 740,394 habitantes y la mancha urbana se extendía por una superficie aproximada de 8,784 hectáreas que mostraba de manera evidente los efectos del gran crecimiento urbano (figura 1).

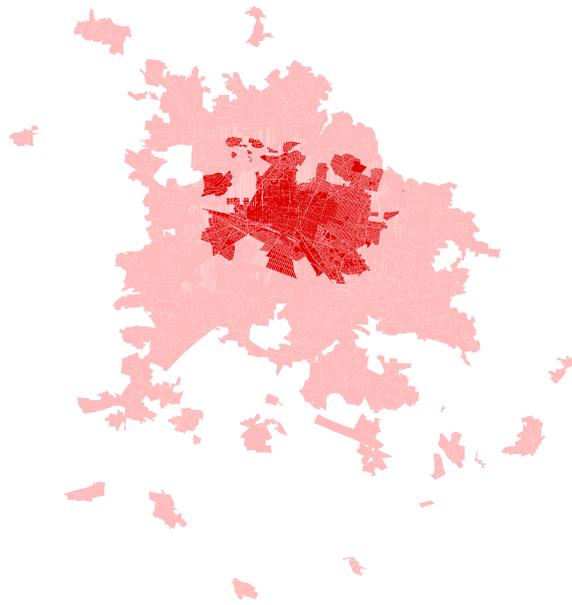


Figura 1. Crecimiento de Guadalajara en 1960

Si Guadalajara creció tanto y tan rápido fue debido a ciertas políticas gubernamentales. Los gobiernos estatal y municipal durante esa década y parte de la próxima se dedicaron, básicamente, a promover el crecimiento demográfico y las grandes inversiones con capitales nacionales y extranjeros en la Perla Tapatía.

El crecimiento vertical y la expansión de la ciudad en la década de los años sesenta

A partir de los años sesenta el paisaje urbano se nutrió de nombres extranjeros, de empresas grandes y foráneas que diversificaron la producción industrial tapatía hasta incluir ramas y productos cada vez más sofisticados y especializados: Kodak, Motorola, Cigarrera Mexicana, IBM y otras.

En general, la agricultura y la ganadería también fueron impulsadas con ahínco por el gobierno, lográndose magníficos resultados. Mientras tanto, desde El Salto hasta Ocotlán, por la influencia misma de Guadalajara, empezaron a proliferar las fábricas, que posteriormente conformarían el corredor industrial.

Durante este decenio, la ciudad creció más, pues se solicitaron 123 nuevas

promociones de fraccionamientos para uso habitacional, debido al fuerte incremento en la demanda de vivienda.

Las nuevas urbanizaciones periféricas convirtieron a la actividad inmobiliaria en una de las preferidas de los inversionistas de la capital tapatía, quienes veían en la especulación de terrenos una fuente inagotable de riqueza. De este modo, empiezan a proliferar los edificios de departamentos en toda el área urbana. Este tipo de vivienda tiene la característica de albergar en menos espacio a más habitantes, lo que propició la aglomeración de la población.

En 1964 Guadalajara llegó a un millón de habitantes, repartidos a lo largo de casi nueve mil hectáreas. Por esa fecha la ciudad se extendió más hacia el oriente y alcanza el municipio de Tonalá, al mismo tiempo que sus problemas iban acrecentándose. Ante esa situación, empezaron a crearse organismos intermunicipales, ya que los conflictos que representaba el manejo de la ciudad eran cada vez más complicados.

De esta manera, en Guadalajara, desde 1967, cuando el crecimiento de la ciudad llegó a Tlaquepaque y Zapopan y apenas tocaba a Tonalá, se creó la Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac en el seno de la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado (JGPUEJ): organismo mixto y descentralizado, para discutir asuntos comunes y coordinar acciones en una ciudad ya por entonces muy dinámica, sobre todo, en sus procesos de industrialización y urbanización.

Así concluía esta década, con nuevas modalidades en los hábitos de distribución y comercio, al proliferar en el poniente las tiendas de autoservicio que se hacían cada vez más grandes hasta la aparición en 1969 del primer centro comercial, La Plaza del Sol en Zapopan, fuertemente influenciado por la mercadotecnia norteamericana. Mientras, en el centro urbano, las tradicionales tiendas departamentales, que durante mucho tiempo capitalizaron el comercio de la ciudad decrecían en importancia desapareciendo, paulatinamente, para emigrar algunas hacia la periferia.

"El esquema urbano de Guadalajara, claramente postindustrial, estaba ya fuertemente marcado por la tendencia a la sectorización de la utilización del suelo, confinada por las distintas arterias viales y ejes de comunicación, y el mosaico social se contrastaba gradualmente: la clase alta vivía preferentemente al poniente; la media alta, al norponiente y poniente; la clase media básicamente en el centro, norte y surponiente; las clases populares, por lo general, al norponiente, norte, oriente y sur. A pesar de que los conflictos urbanos adquirían proporciones preocupantes, se tenía la idea de que la ciudad podía expandirse indiscriminadamente" (Camberos, 1993, p. 183).

La expansión y crecimiento de la periferia de Guadalajara

En 1970 la ciudad, conurbada con tres municipios -Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque-, censó una población de 1.381.984 habitantes en una superficie de 13.020 hectáreas aproximadamente (figura 2); había 175 fraccionamientos autorizados y la mancha urbana dejaba en su interior, debido a la actividad especuladora de los fraccionadores, el 22% de su superficie sin construir. Existía, así, una continuidad en los mecanismos de urbanización tapatía que favorecían las acciones especulativas en lugar de las productivas (Vázquez, 1989, p. 80).

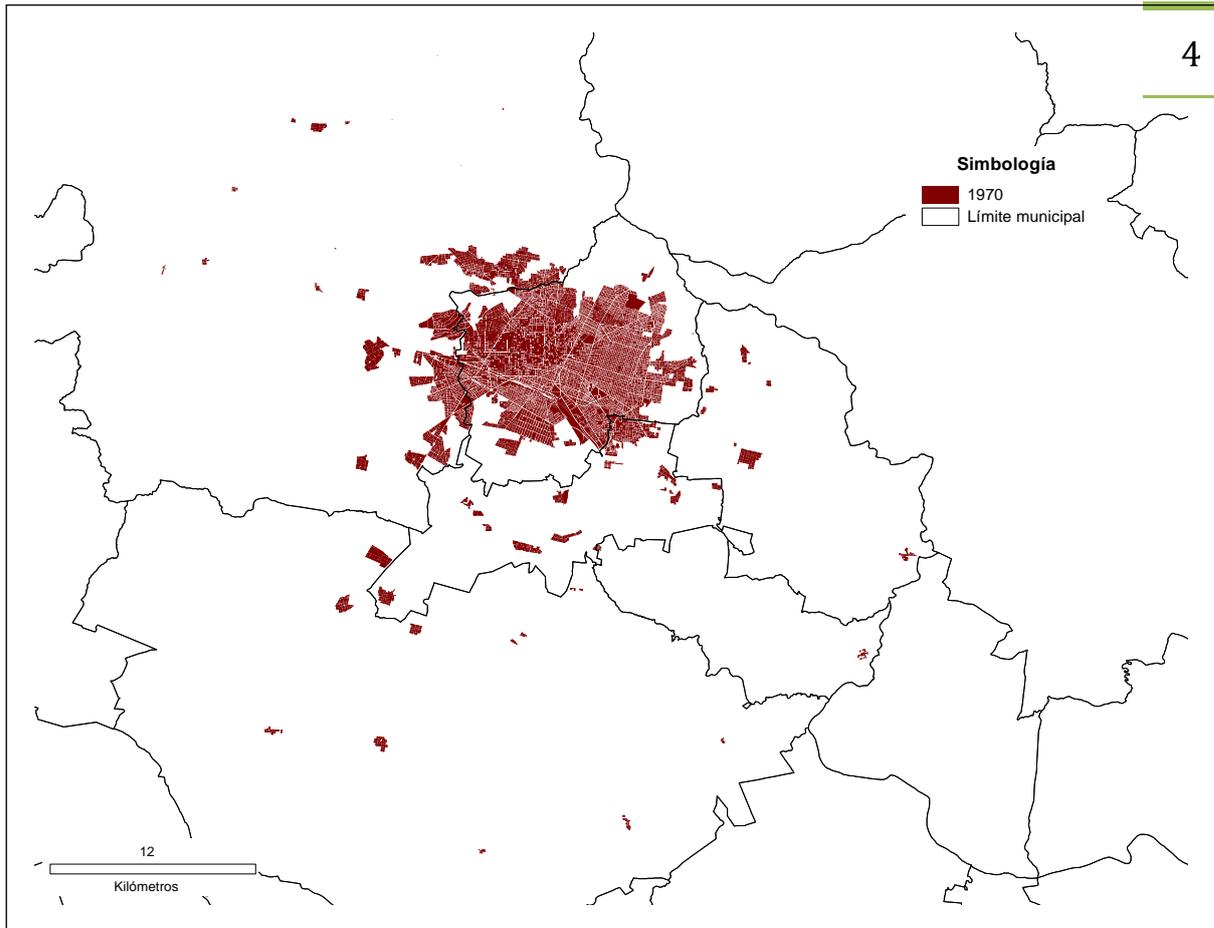


Figura 2. Crecimiento de Guadalajara en 1972

Durante ese decenio la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se convirtió en una metrópoli doblemente millonaria y acrecienta su función regional. Fortalecida, a la vez, por la llegada masiva de empresas, con matrices en la Ciudad de México o Monterrey, y de empresarios del noroeste: se produce la integración de grupos financieros regionales y la diversificación de la banca. Asimismo, los grandes comercios e importantes industrias tapatías son adquiridos por inversionistas con capital extra local. Entre tanto, la estructura urbana se transformaba cualitativamente al desplazarse algunas actividades centrales hacia los recientes asentamientos del poniente; proceso que consolidaba la conurbación de Guadalajara con los municipios de Tlaquepaque y Zapopan.

Al mismo tiempo, se producían importantes transformaciones en el plano de la economía. En el ámbito nacional, se agudizaron las contradicciones de un modelo de desarrollo basado en el endeudamiento externo. A nivel local, lo más destacado fue la declinación de la hegemonía de los grupos locales en la industria y en el comercio de la ciudad. A ello se sumaron otros factores, por una parte, el fortalecimiento de una política nacional vinculada al concepto de estado benefactor que opacó los esquemas de "colaboración" y de "plusvalía" en el financiamiento del desarrollo urbano, y, por otra, el surgimiento de los asentamientos irregulares, propiciado por la estrechez salarial, por la falta de alternativas inmobiliarias accesibles a los estratos populares y por la propia legislación agraria (cfr. Wario, 1993, p. 199).

Durante ese decenio, en Guadalajara comienza, entonces, la etapa de industrialización "moderna", en su mayoría con recursos de capital extra local, tanto

nacional como transnacional. De esta manera "los productos tradicionales y los nuevos empezaron por fin a inclinar la balanza comercial a favor de la entidad jalisciense, y Guadalajara logró reunir más de la mitad de los establecimientos industriales y más de las dos terceras partes de la fuerza de trabajo industrial urbana del estado" (Alba Vega y Kruijt, 1988, citado por Arias, 1993).

Asentamientos irregulares y la edificación ilegal

Desde la segunda mitad de la década de los años setenta, las corrientes migratorias y el crecimiento de los asentamientos urbanos indicaban, sin duda alguna, la inminente sustitución de una sociedad urbana por la rural, pues los jaliscienses empezaron a mostrar preferencias por la vida urbana. Ante la creciente inmigración rural se empezó a propiciar el fenómeno del asentamiento irregular. Estos fraccionamientos "irregulares" se localizaron en la periferia de la ciudad sobre terrenos, generalmente, ejidales o comunales invadiendo, en algunos casos, los municipios conurbados. Por este mecanismo, los especuladores y promotores clandestinos se aprovecharon para lucrarse con terrenos ofreciéndolos, a precios relativamente bajos, a personas ajenas al ejido.

De esta manera, se inicia la ocupación y venta de terrenos ejidales que, por su régimen jurídico, no podían ser legalmente ocupados ni vendidos. Por esta situación, se desencadenaron problemas urbanos que, a diferencia de las otras metrópolis mexicanas -Ciudad de México y Monterrey-, en Guadalajara se habían mantenido en un nivel discreto. Hay que recordar que al inicio de la década la ocupación de los ejidos por los inmigrantes, en el área conurbada, "apenas equivalía al 1 % del área urbanizada" (Vázquez, 1989, p. 122).

Como los ayuntamientos no les proporcionan infraestructura ni servicios públicos hasta que regularizan su situación, se desarrollaron en la periferia zonas de vivienda precaria carentes de los servicios urbanos más elementales.

Debido a que el problema aumentaba, para legalizar la tenencia de la tierra de estos asentamientos, a mediados de este decenio, el gobierno federal crea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Dicho organismo, "entre 1975 y 1980, legalizó 8.000 lotes en la periferia de la ciudad" (Vázquez, 1989, p. 122).

A partir de entonces se dieron los primeros movimientos populares organizados de carácter urbano en contra de las autoridades municipales y del Consejo de Colaboración Municipal que sufrió su primer revés de importancia.

Aumentan los problemas de la ciudad; empieza la planificación urbana

Algunos rasgos de la ciudad comienzan a cambiar. Para entonces, la dotación de servicios y otros problemas adquieren dimensiones nunca antes alcanzadas. La forma de producir y organizar la ciudad se había sostenido sin mayores dificultades durante aquellos años, pero, una nueva situación empezaría a dibujarse a partir de entonces, y así "los problemas urbanos que se habían mantenido en un nivel discreto, se desencadenaron y empezaron propiciar la acción de grupos ecologistas, movimientos reivindicativos en torno a demandas urbanas específicas y trastornos de orden social y político, cuya expresión más grave fue la guerrilla urbana de esos años" (Regalado, 1995, p. 51).

Inevitablemente Guadalajara se masificaba y esto conllevó a nuevas experiencias. Frente a esta situación, en 1975, el gobierno impulsó el desarrollo de tres proyectos

para intentar dar respuesta a los que consideraba los problemas urbanos más graves: el transporte colectivo, drenaje y vivienda. Establecería, para ello, unas nuevas líneas de acción dentro de la política urbana.

Wario (1993, p. 199) considera que "la planeación propiamente dicha se inicia en Guadalajara en la década de los años setenta, con la transformación radical del contexto socio-económico y urbano". No obstante, mantiene su característica tradicional de ser "pensada y decretada para arbitrar recursos para la ejecución de obras de equipamiento urbano más que para hacer posible la planificación" (Regalado, 1995, p. 53).

El municipio de Guadalajara creó en 1971 la Comisión de Planeación Urbana para desarrollar las tareas de ordenamiento. Pero, ante la evidencia y riesgo de los problemas que tenían expresión no solamente en Jalisco, sino en todas las ciudades del país, el gobierno federal impulsó una serie de iniciativas que luego tuvieron su alcance estatal. En este contexto, se tomaron por vez primera medidas legislativas en materia urbano-regional a nivel nacional. De esta manera, en 1973 se promulgó la Ley General de Población y, un año después, se conformó el Consejo Nacional de Población, con el objeto de adecuar los programas socioeconómicos a las necesidades que planteaba la distribución de la población.

Por otro lado, ante la creciente concentración económica, demográfica y urbana en las principales ciudades del país, se decretó, en 1976, la Ley de General de Asentamientos Humanos. Su objetivo fue establecer la convergencia de los niveles de gobierno en la planeación urbana, pues, determinaba que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se realizaría a través de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, así como de los planes de ordenación de las zonas conurbadas.

Sin embargo, la evidencia del proceso metropolitano demandaba instituciones de alcance territorial más amplio, por lo que, en 1977, se promulgó la Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco. De esta manera, el gobierno federal impulsó las reformas constitucionales que dieron lugar a la legislación federal sobre Asentamientos Humanos y efectuó, a través del Plan Global de Desarrollo, un sistema nacional de planeación; además, entre otras disposiciones, transformó la Junta General de Planeación y Urbanización en Departamento de Planeación y Urbanización, como dependencia del Ejecutivo estatal. Éste era un organismo de consulta e información, así como de concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno con los grupos privados, tales como cámara de comercio e industria, asociaciones profesionales y otras con carácter representativo de la sociedad. Tuvo entre sus funciones principales avalar los impuestos de plusvalía y cooperación, que se destinaron para el pago de ciertas obras públicas definidas y reguladas por la ley.

Un año después, en 1978, se integró la Comisión de Conurbación con los Presidentes Municipales, el Secretario General de Gobierno y, como Secretario Técnico, el jefe del Departamento de Planeación y Urbanización. Además, la Ley de Asentamientos Humanos señalaba las normas para la regulación de las conurbaciones. Bajo estas directrices, a mediados del mismo año, el Congreso del Estado emitió un decreto que reconocía el proceso de conurbación de Guadalajara y establecía dos zonas para el ordenamiento territorial: la Región Guadalajara con 19 municipios, y la zona conurbada, en principio delimitada por un radio de 25 kilómetros y, posteriormente, modificada en los actuales límites, que incluye los siguientes municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Juanacatlán y Tlajomulco (cfr. Wario, 1993, p. 200).

La acción Federal y Estatal en el mercado inmobiliario y la gestión metropolitana de los servicios 7

A principios de los años setenta se instituyó el programa VITRANA (Vivienda para los Trabajadores Asalariados) que logró construir, en una superficie aproximada de 80 hectáreas ubicadas en el norte y sur de la ciudad, viviendas para beneficio de personas de bajos recursos. De la misma forma, en 1972, ante la escasez de viviendas para las personas de bajos ingresos económicos, el gobierno federal desarrolló programas destinados a la construcción de viviendas multifamiliares por medio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que originarían una nueva tipología de vivienda en la ciudad. Los multifamiliares corresponden a casas modulares en edificios de tres o cuatro niveles destinados a los trabajadores, pues las clases alta y media seguían obteniendo sus casas unifamiliares y/o en condominio horizontal.

Simultáneamente, se crearon los siguientes organismos federales para la atención de la vivienda media de los asalariados: Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado - FOVISSSTE-; Fondo de Operación y descuento bancario para la Vivienda - FOVI-; y, por último, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural - INDECO-. A finales de la década se creó en la entidad la Inmobiliaria de Interés Público del Estado -IDIPE-, al tiempo que el INDECO era transferido a la órbita estatal con el nombre de Instituto Promotor de la Vivienda -IPEVI-.

Posteriormente, en 1974 se constituyó la Comisión de Planeación. De igual forma, el gobierno local instituyó, con el propósito de fomentar la vivienda popular, la Dirección de Pensiones -que contaba entre sus programas la edificación de viviendas-, el Patronato de la Habitación Popular y el Instituto de Bienestar Social (Vázquez, 1989).

Además del ordenamiento físico, el proceso de conurbación ha planteado, a partir de esa década, el problema de la gestión metropolitana de los servicios urbanos. De esta manera, conservando los antiguos límites administrativos, se han arbitrado medidas que gestionen toda la extensión del área metropolitana.

Además, con el Plan General Urbano para el Área Metropolitana de Guadalajara, se reestructuró el trazado de la ciudad y del transporte colectivo, así como el ordenamiento y la organización de su crecimiento. En 1975, se creó por el gobierno del Estado el organismo público descentralizado Transporte Colectivo de Guadalajara, que implantó las redes de trolebuses. En 1977, el gobierno, en franca competencia con el transporte privado, instituyó el Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana (SISTECOZOME) con el mismo carácter legal que el anterior.

La alta burguesía se extiende más allá del Valle de Atemajac

En los sectores residenciales se ven aparecer día a día nuevas torres de quince o veinte pisos para oficinas o residencias, que van sustituyendo y destruyendo viejas construcciones. Los capitales locales se invirtieron a otros ámbitos que parecían más rentables, bien hacia la oferta masiva de vivienda unifamiliar o multifamiliar para las clases medias, bien hacia el régimen de condominio para los pudientes.

Durante esa década, se continuó la promoción intensiva de fraccionamientos, y si al principio de la década de los años setenta existían cerca de 175, al término de ésta ya se habían triplicado en número, destacando entre ellos Ciudad Loma Dorada en Tonalá; la primera y única promoción de grandes dimensiones en ese municipio que

surge al intensificarse la construcción de vivienda social de tipo institucional.

Por ello, el paisaje urbano se contrastó cada vez más, y, en contraparte a los cinturones de miseria aparecieron los fraccionamientos de la alta burguesía, algunos emplazados mucho más allá del Valle de Atemajac en la serranía de la Primavera -en el municipio de Zapopan-, que empezaba a ser vulnerada por la urbanización (Camberos, 1993, p. 185).

Por otra parte, la industria también proliferó, y, a pesar de contar la ciudad ya con una zona industrial al sur, se ubicó indistintamente entre la vivienda, en especial en las zonas de habitación popular al oriente, o de manera agrupada, como ocurrió al poniente con las industrias transnacionales que empezaban a llegar a Guadalajara.

Por otro lado, en el seno de este proceso de modernización, continuó la proliferación de centros comerciales al estilo norteamericano, como Plaza Patria o Plaza México; además, la influencia exógena del comercio llevaría a que empresas de la capital de la República y de otras ciudades importantes como Monterrey irrumpieran en el mercado tapatío, absorbiendo las grandes tiendas comerciales de Guadalajara, para que en su lugar aparecieran las cadenas nacionales.

No obstante, Guadalajara siguió creciendo de forma desordenada, pese a los esfuerzos de delinearla con la vialidad, al construirse parte del Anillo Periférico, con el objeto de crear un eje circunvalatorio y, a la vez, unir los poblados suburbanos como San Juan de Ocotán, Jocotán, Santa Ana Tepetitlán, San Sebastianito, Santa María Tequepexpan, López Cotilla, Toluquilla y otros que, finalmente, han sido absorbidos por la ciudad.

El incremento poblacional a finales de los años setenta y la gran demanda de vivienda aumentó la especulación del suelo. El enorme crecimiento de la ciudad fue visto como una oportunidad de los inversionistas locales para reorientar sus intereses hacia los bienes raíces, y como una alternativa idónea para protegerse de los consorcios nacionales que participaban en el comercio y la industria local; esta situación originó el surgimiento masivo de compañías inmobiliarias.

Como el aumento y concentración de la población se acentuaba en las grandes ciudades mexicanas, el gobierno, a finales de la década, impulsó las políticas de población, destacando entre ellas, las de planificación familiar. Dichas acciones pretendían, prioritariamente, reducir los índices de natalidad y los flujos migratorios del campo a la ciudad. En Jalisco se aplicó a partir de 1977 por medio del Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos. Las campañas fueron para convencer a los jaliscienses y mexicanos de que no tenían mayores posibilidades de mejorar su nivel de vida al desplazarse a la gran ciudad. Además, empezaban a adaptarse, en Guadalajara, mediadas tendientes al encarecimiento de los servicios y, desde luego, se volvían inalcanzables los precios del suelo urbano, de la renta de viviendas y de los materiales para construcción (cfr. Regalado, 1995).

Con dicho instrumento se trató de enfrentar una situación en donde, por una parte, la ZMG no dejaba de crecer desorbitadamente, frente a otra, en donde las zonas rurales seguían perdiendo habitantes; estos hechos se debían al acelerado crecimiento de la población y a la constante corriente migratoria.

Además, la producción industrial, los transportes y las comunicaciones, alteraron las dimensiones de la metrópoli. En 1980, la ZMG censó 2.244.715 habitantes sobre una superficie de 20.000 hectáreas, de las cuales 2.000 eran ya de asentamientos

espontáneos (Camberos, 1993, p. 186).

A poco de iniciada esta década, el país entró en una severa crisis económica debido al endeudamiento con la banca internacional y al desplome del mercado del petróleo, hechos que propiciaron una recesión muy fuerte en el presente siglo que, obviamente, afectó al sistema urbano nacional.

En Guadalajara la crisis ocasionó el incremento de la migración de sus trabajadores hacia Estados Unidos. Asimismo, se produce un decremento progresivo de los flujos migratorios hacia la ZMG que obedece a una reorientación en los destinos, en el cambio de orígenes y en el repunte de ciudades medias y pequeñas de la entidad (Arroyo, 1993, p. 112). Este hecho, aunado al desarrollo maquilador, a la importación de bienes de consumo e intermedios y el influjo de la inversión extranjera en los sectores comercial y de servicios, provocaron una fuerte aceleración, durante esta década, de la internacionalización de la economía de la metrópoli. Paulatinamente, su actividad económica se hacía más dependiente de las fluctuaciones de precios internacionales y de las decisiones de corporaciones extranjeras. La liberalización económica de México, a partir de 1985, las expectativas creadas por el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos-México y las políticas de ajuste y estabilización económica determinaron el ritmo de internacionalización de la metrópoli.

Arroyo (1993, p. 106) considera que "La transición de la economía de Guadalajara tiene que ver con su propio proceso de internacionalización y la disminución de su importancia en la transferencia de la población económicamente activa del sector rural hacia la economía urbana". Guadalajara en los años ochenta consolidó su presencia en México y ante el extranjero como metrópoli importante, pero la crisis se tradujo en el encarecimiento de la vida y el gradual empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes; la pobreza y la desigualdad social creció tanto que quedó a la vista de todos, esta situación de empobrecimiento o de deterioro de las condiciones de vida urbana fue motivo para el surgimiento de organizaciones o movimientos sociales.

No será sino hasta la segunda mitad de la década de los años ochenta cuando vuelven a brotar organizaciones sociales integradas particularmente por demandantes de vivienda. Lo "urbano", pues, se constituyó en el "problema" de Guadalajara. Mientras tanto, el gobierno estatal, desde el principio de la década, no reconoce responsabilidad alguna de la situación que presentaba la ciudad. Por esas fechas el área metropolitana alcanzaba una superficie de 21,181 hectáreas (figura 3).

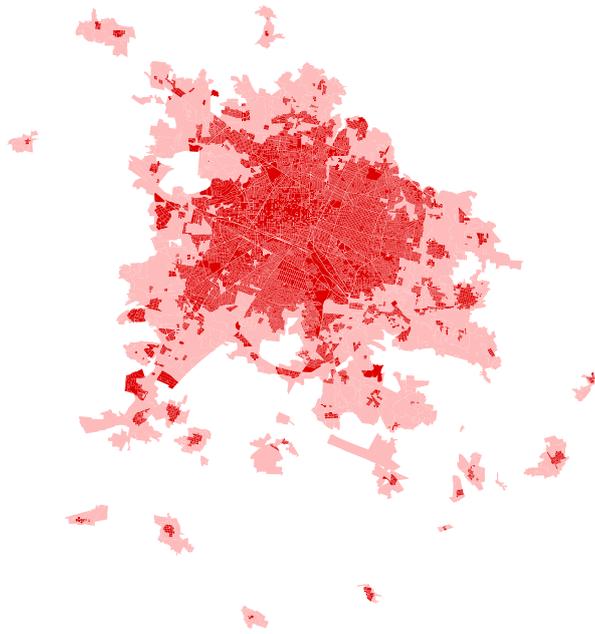


Figura 3. Crecimiento de Guadalajara en 1985

No obstante, en un balance de la problemática de la región, el gobierno señaló que: la mayoría de los asentamientos contaban con los servicios públicos, aunque casi todos requerían de la ampliación de sus redes; las demandas de agua se incrementaron en las colonias marginadas de la ZMG y los volúmenes disponibles se redujeron considerablemente; el drenaje era una necesidad apremiante y el déficit anual alcanzó las 25.000 viviendas en la ZMG, reflejándose en el encarecimiento de los alquileres de viviendas que se incrementaron en un 50% en 1983. Como consecuencia, al finalizar la década el precio de terrenos para vivienda se hizo inalcanzable para más del 65% de la población (cfr. Regalado, 1995; Jiménez y otros, 1995).

El problema de la vivienda en Guadalajara, la política del gobierno y las acciones metropolitanas

A principios de los años ochenta, la ZMG seguía su crecimiento y el gobierno no atinaba a encontrar soluciones adecuadas. En 1980 el gobierno municipal de la capital jalisciense presentó al Congreso del Estado el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Guadalajara, que fue aprobado. Este plan se realizó dentro del contexto del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos con el objeto de distribuir equilibradamente los niveles de vida de la población, además de racionalizar el crecimiento demográfico para hacer más óptimos los beneficios sociales y los recursos naturales y humanos; asimismo, pretendía lograr la distribución de la población y las actividades económicas en el municipio sin lesionar el derecho de libertad de tránsito y asentamiento.

Por otra parte, La Comisión de Conurbación concluyó en 1981 el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, que el Congreso Estatal aprobó al año siguiente. En este Plan se establecieron las normas de ordenamiento de uso del suelo y sus propuestas fundamentales se orientaron a la definición de las reservas territoriales, a la zonificación del suelo y a la atención del centro histórico, con la participación de los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan,

Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto.

11

Asimismo, se realizaron algunas modificaciones institucionales para la gestión metropolitana. En 1984 se modificó la constitución federal para restaurar las competencias municipales en la planeación y la administración territorial. Simultáneamente, se promulgó la Ley Federal de Planeación que institucionaliza el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano con objeto de lograr "el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio Libre, además de un desarrollo equilibrado del país, promoviendo, asimismo, la descentralización de la vida nacional" (Dau, 1994).

Por acuerdo del gobierno estatal, en 1989, se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara, con funciones de coordinación y gestión administrativa más amplias que la Comisión de Conurbación. Este organismo estaba presidido por el titular del Poder Ejecutivo integrado, a la vez, por los presidentes municipales del área conurbada: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá; además de varias instituciones oficiales. En su primera sesión el Consejo Metropolitano acordó la revisión del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada. En 1990, fue aprobado por los siete ayuntamientos y por el Gobierno del Estado el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (1990-1995). De esta manera, se pretendía lograr un mayor equilibrio económico y social, regulando el crecimiento metropolitano, creando reservas territoriales, estructurando la vialidad primaria y la infraestructura básica, conservando el patrimonio y las áreas ecológicas prioritarias, apoyando la conformación de núcleos de equipamiento metropolitano y creando sistemas de apoyo a la urbanización popular. Para lograrlo, se elaboraron planes de ordenamiento para cada municipio, atendiendo a las preferencias de carácter socioeconómico y de usos del suelo.

Fraccionamientos populares y de Objetivo Social

Ante el creciente número de familias que han quedado al margen del mercado de la vivienda y el aumento considerable de las colonias irregulares se han ensayado en los últimos años básicamente cuatro líneas de acción: las Reservas Territoriales, los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS), la Promoción Pública de Vivienda Popular, y el Programa de Solidaridad (cfr. Wario, 1993).

La política de Reservas Territoriales consistió en la incorporación, a través de la expropiación, de superficies rústicas de origen ejidal, que habían sido alcanzados por la ciudad, al patrimonio estatal o municipal para promover proyectos de vivienda popular. Por ello, en 1983 se instituye el Comité Estatal de Reservas Territoriales y, posteriormente, se instauran los procedimientos para la creación de más de dos mil hectáreas de reservas en la Zona Metropolitana.

Respecto de la vivienda se puede hablar de varias estrategias que, en general, marcaron la política que el gobierno estatal implementó durante esa década para intentar dar respuesta a las demandas de vivienda por parte de los sectores populares: la creación del Instituto Promotor de la Vivienda (IPEVI), la Inmobiliaria de Interés Público del Estado (IDIPE) y la propuesta de los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS). Bajo la estrategia de atender a la población de sectores económicos débiles y mejorar sus condiciones habitacionales, en 1981 se constituyó el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

En 1984 se reforma la Ley de Fraccionamientos para establecer la posibilidad legal de la urbanización progresiva, bajo la figura de los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS). Se trata de la asociación de propietarios del suelo con las autoridades

municipales para la oferta de suelo mínimamente urbanizado a bajo costo. A partir de entonces y durante los siguientes cinco años, se crearon más de setenta fraccionamientos de este tipo con más de 250 hectáreas de superficie. Sin embargo, en 1985, el programa fue cancelado ante las restricciones en el abastecimiento de agua potable a la Zona Metropolitana y por las irregularidades detectadas en varios convenios por parte de las autoridades municipales (cfr. Wario, 1993, p. 203).

En general, durante los años ochenta tomó fuerza la producción de vivienda vertical o tipo condominio llegando en 1987 a "dar alojamiento a uno de cada diez tapatíos". Estos datos muestran el paso del modelo horizontal al vertical; sin embargo, la proliferación de este tipo de viviendas no significó un mejoramiento o ampliación de la infraestructura urbana (Regalado, 1995).

Debido a los escasos resultados de las políticas habitacionales (IPEVI, IDIPE, FONHAPO) y con el propósito de atender la mano de obra desempleada por la crisis económica que se había iniciado a principios de la década, así como contrarrestar los riesgos de un estallido social, en 1989 se instituye el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que se convirtió en una de las columnas básicas de la política gubernamental, al establecer un sistema de canalización de recursos públicos hacia las zonas marginadas.

Nuevas colonias en áreas de parcelación ilegal

La difícil situación económica de la pasada década generó desempleo, altas tasas de interés y bajo poder adquisitivo, lo que provocó que el acceso de las clases populares a la vivienda se viera todavía más difícil. De ahí que en Guadalajara empezara a predominar la urbanización espontánea como principal mecanismo de expansión urbana, llegando a invadir terrenos ejidales altamente productivos en los municipios periféricos -Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. De esta manera, los asentamientos espontáneos, y la irregularidad en la posesión del suelo que esto conlleva, habían crecido significativamente.

Por tal motivo, el ayuntamiento de Guadalajara emprendió la construcción de múltiples equipamientos urbanos en zonas populares, en especial en asentamientos espontáneos, a fin de propiciar su integración urbana. De este modo, y con apoyo de los gobiernos federal y estatal, los municipios de la zona conurbada (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá) dotaron de la infraestructura básica -agua potable y drenaje- a muchos de estos asentamientos, toda vez que fue regularizada por la CORETT la tenencia del suelo, a la par que fueron electrificados por la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Estos predios generalmente son adquiridos por personas de escasos recursos y van construyendo sus viviendas con madera, cartón o materiales diversos, dependiendo de sus posibilidades.

Por otro lado, la urbanización organizada disminuyó notablemente su promoción. De cualquier modo, y a pesar de esas tendencias novedosas de construcción de multifamiliares, en 1983 existían 562 fraccionamientos autorizados en la capital jalisciense (Vázquez, 1989, p. 81).

En el plano económico, lo más destacable en esa década fue que el comercio en manos de capital foráneo y transnacional o en alianza con el tapatío, empezó a proliferar en la parte oriente de la ciudad, al otro lado de la calzada Independencia, donde habitan los estratos económicos bajos. Sin embargo, la diferencia sigue presente, mientras en la parte occidente predominan las Plazas Comerciales lujosas, en el oriente las poderosas firmas comerciales han abierto modestas plazas comerciales

donde el centro de atracción es, precisamente, la tienda departamental.

La mancha urbana se extiende preferentemente hacia el municipio de Tonalá

Durante la década de los años ochenta, los efectos de la urbanización transcendían hacia otros municipios y la mancha urbana se proyectaba preferentemente hacia el municipio de Tonalá. Consecuentemente, se construyó el tramo nororiente-oriental del anillo periférico, casi la única obra significativa de vialidad en esa década. También por el oriente, en el municipio de Tlaquepaque, se ubicó la nueva central de autobuses, en la confluencia de la carretera a Zapotlanejo y la autopista a la Ciudad de México. Este servicio, propició, inmediatamente, la especulación inmobiliaria de los alrededores, generándose una serie de centros comerciales contiguos, configurando, cada vez más, un paisaje urbano heterodoxo. Además, la nueva Penitenciaría se ubicó en terrenos del municipio de Tonalá, próximos a la carretera a Zapotlanejo, la nueva planta de tratamiento de basura del municipio de Guadalajara cerca de ahí, pero en terrenos de El Salto, municipio en el que también se habilitó un parque industrial, y el Parque Industrial Farmacéutico en el municipio de Tlajomulco (cfr. Camberos, 1993, p. 190).

Al finalizar la década, "la estructura de la utilización del espacio urbano, ampliamente sectorial por el crecimiento yuxtapuesto y la propagación reiterada de usos del suelo, y la influencia de las zonas existentes con las áreas de nueva urbanización, daba visos de reagruparse plurinuclearmente ante las grandes distancias a recorrer dentro de la misma urbe" (Camberos, 1993, p. 189).

Así, el conteo realizado por el ayuntamiento en 1990 permitió saber que sólo el municipio de Guadalajara tenía 13.455 manzanas, 375.046 vivienda, 7.004 lotes baldíos, 17.832 casas deshabitadas y 78.848 establecimientos comerciales, industriales y de servicios". Además, precisó que, "en los últimos diez años, la recolección de basura se incrementó en 1.500 toneladas diarias; surgieron 18 nuevas colonias y el número de viviendas en condominio pasó de 18.000 a 60.000. En esa misma fecha, se ocuparon en la periferia metropolitana 5.898 hectáreas por asentamientos espontáneos (cfr. Regalado, 1993 p. 113).

Mientras tanto el AMG alcanzó las 31,490 hectáreas (Figura 4) y censó una población de 2'870,408 habitantes, llegando a concentrar el 54,13% de la población estatal.

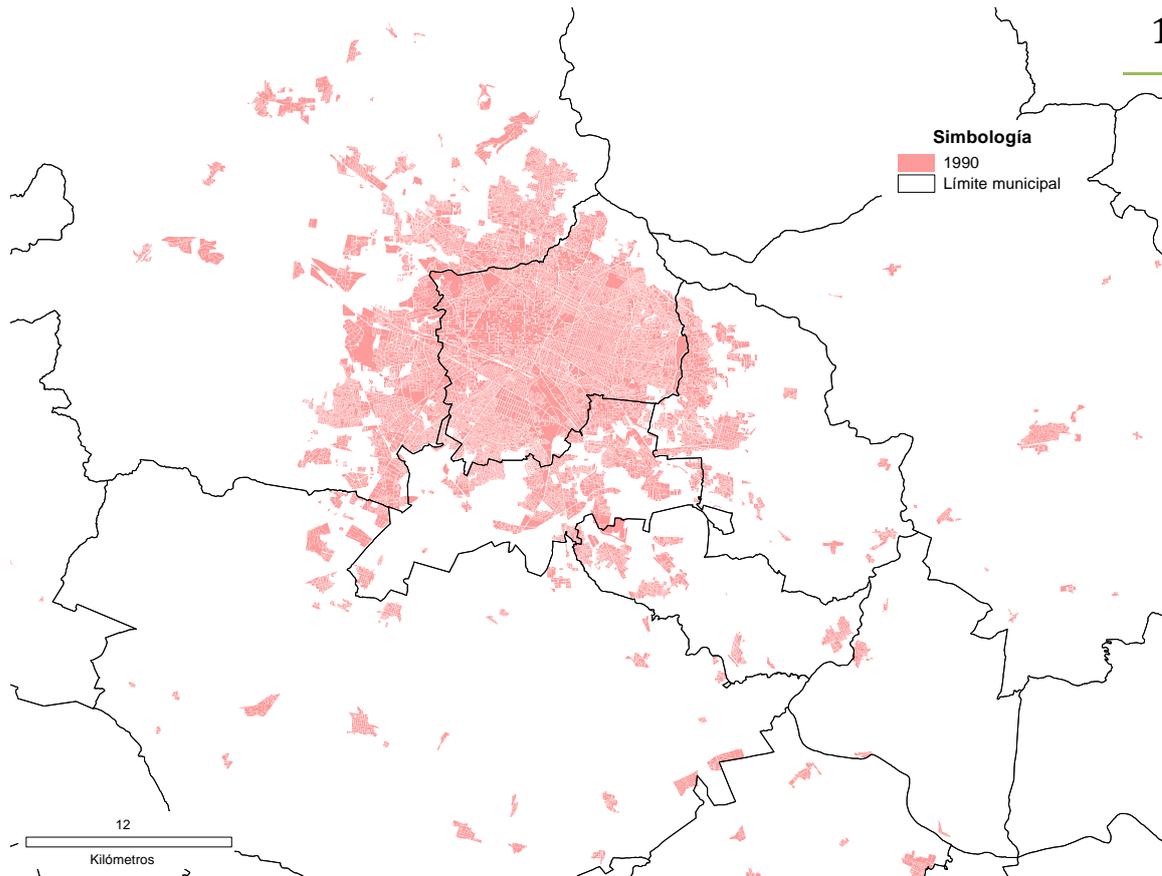


Figura 4. Crecimiento de Guadalajara en 1990

BIBLIOGRAFÍA:

ARIAS, P. (1993): "Cambio y continuidad en la vida económica tapatía", Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada, México, Universidad de Guadalajara, pp. 85-95.

ARROYO ALEJANDRE, J. (1993): "Transición poblacional y económica de la zona metropolitana de Guadalajara", Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada, México, Universidad de Guadalajara, pp. 97-128.

CAMBEROS GARIBI, J. (1993): "Influencia postindustrial en la conformación de los usos del suelo en la Zona Metropolitana de Guadalajara", Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada, México, Universidad de Guadalajara, pp. 175-193.

DAU FLORES, E. (1994): La Conurbación del valle de Atemajac, Zapopan, Jalisco, El Colegio de Jalisco, 158 pp.

JIMÉNEZ PELAYO, A., OLVEDA, J. y NÚÑEZ MIRANDA, B. (1995): El crecimiento urbano de Guadalajara, México, El Colegio de Jalisco, 325 pp.

REGALADO SANTILLÁN, J. (1995): Lucha por la vivienda en Guadalajara, Guadalajara, Aldea Global S. A. de C. V., Colección Estado, Cultura y Sociedad, 258 pp. 15

VÁZQUEZ, D. (1988): "La transformación de la tierra, de rural a urbana, en la periferia de Guadalajara 1940-1980", Cuadernos, Revista de Ciencias Sociales 7, Nueva época, mayo-agosto de 1988, Universidad de Guadalajara, pp. 24-31.

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