

¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?

Jesús Rábago

Puebla (México), 2001.

A pesar de ser un problema que reiteradamente aparece en declaraciones de promotores inmobiliarios, planificadores, funcionarios públicos, asociaciones de vecinos, etc., en Guadalajara no existen estudios descriptivos o analíticos sobre la cuestión de los terrenos inutilizados o subutilizados dentro del área conurbada. En los documentos de planeación es donde principalmente se hace alusión a situaciones que tienen que ver con este problema, las cuales, la mayoría de las veces se refieren marginalmente (básicamente cuantificaciones generales sobre la superficie urbana que corresponde a lotes baldíos, sin mención a los edificios abandonados o semi-abandonados). Éste tipo de documentos lo focalizan principalmente como un problema de áreas urbanas centrales y reducen la explicación de este fenómeno a causas de tipo económico, en el sentido funcional del término: se presupone la especulación de los propietarios como causa primera de la existencia de lotes baldíos; la sub-valoración de ciertas áreas por la pérdida de actividades económicas, la degradación y el abandono de las viviendas, terminarían por aumentar el número de construcciones subutilizadas (particularmente en los niveles superiores de los edificios).

Eventualmente se cita la falta de adecuación de algunos instrumentos de política urbana, principalmente de orden normativo, ya que en ocasiones frenan la posibilidad de aprovechamiento de los predios en cuestión: las restricciones regulatorias sobre determinados factores como el uso del suelo, densidades, alturas, etc.; la reglamentación para la modificación de edificaciones situadas dentro de algunos perímetros del centro histórico; la carga fiscal a que están sometidos los inmuebles en ciertas zonas (impuestos prediales, permisos comerciales, plusvalías); los problemas legales en cuanto a la propiedad inmobiliaria (fincas involucradas en procesos jurídicos de diversa índole, propietarios interesados, propietarios desconocidos). En este trabajo proponemos comenzar una lectura a fondo de la cuestión de los vacíos en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), pues consideramos que se revelaría como un elemento importante en la construcción de la misma, tanto por el peso específico de este fenómeno como por su significado, así como por las tensiones, los acuerdos explícitos e implícitos, las concesiones y alianzas que se establecen entre los distintos agentes más allá de lo que prescriben formalmente los reglamentos y planes.

La construcción semántica del vacío urbano

¿Qué se entiende por vacíos urbanos? Siendo éste un trabajo de carácter exploratorio, no pretendemos proponer una definición sino más bien tratar de sintetizar, por el momento, las diferentes formas que asume tal noción. En América Latina, referencias directas a tal tema señalan las tierras vacantes como «espacios remanentes a la dinámica urbana: aquellos terrenos que permanecían vacíos o subutilizados; o que todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la

propiedad»[1]. En la reseña de una investigación sobre tierras vacantes en seis ciudades latinoamericanas, se consideraron aquellas tierras permanentemente desocupadas que se localizan dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, las plazas o las áreas de protección ecológica destinadas a usos públicos [Clichevsky, 1999]; se analizaron también cuatro principales características: la propiedad, la cantidad, la localización y el tiempo que las tierras han permanecido subutilizadas.

La literatura europea se refiere tanto a inmuebles subutilizados como a terrenos vacíos, haciendo énfasis en construcciones abandonadas o conjuntos edificados para alguna actividad específica, que han caído en desuso: bienes religiosos, áreas industriales, portuarias, ferroviarias, habitacionales, etc. Chaline considera que tanto la noción como el vocablo francés[2] que describe este fenómeno son polisémicos, pues podrían incluir vocablos bastante diferenciados [Chaline, 1999]; lo cual es comprensible tomando algunos criterios de análisis: la dimensión (áreas que comprenden cientos de hectáreas, o bien manzanas, lotes y/o simples edificios con variable grado de abandono y degradación); el tiempo que han permanecido vacantes (¿existe un límite de tiempo de inactividad al término del cual se puede considerar como abandonado un inmueble o toda un área urbana?); la naturaleza y la calidad de los lugares (las actividades originales, su grado de abandono y las características que presentan, el tipo de inversiones que cesaron en el lugar, etc.). En este trabajo consideraremos los vacíos urbanos en un sentido amplio, como espacios construidos o utilizables -terrenos, edificaciones, grandes conjuntos o zonas- que se localizan en el interior de áreas urbanizadas y que se encuentran desocupadas, o bien, cuyo uso sea evidentemente inferior a su potencial de aprovechamiento urbano[3].

La configuración espacial y la magnitud simbólica del vacío urbano.

¿Se puede medir el vacío? Por supuesto, si no existe una definición compartida, resulta difícil determinar las dimensiones de un fenómeno -aún suponiendo que existieran métodos para hacerlo- y más aún plantear comparaciones. Para Guadalajara y su zona metropolitana, por ejemplo, los documentos oficiales de planeación no proponen ninguna definición[4]; sin embargo, los términos más frecuentemente asociados a la subutilización o subocupación de áreas urbanas consolidadas son: lotes o terrenos baldíos, corazones de manzana, predios rústicos, edificios vacíos, fincas deshabitadas. Tan sólo en el municipio de Guadalajara, que tiene una superficie aproximada de 15.037 hectáreas prácticamente urbanizadas en su totalidad, el Plan de Desarrollo Municipal de Guadalajara 2000 señala como desaprovechadas 4.000 hectáreas que comprenderían 516 de reserva urbana más de 2.478 lotes baldíos que cuentan con servicios; esto es, 26,60% del área municipal. Por supuesto, la magnitud del problema se vería agravada si se agregara la superficie construida en el centro histórico que se encuentra abandonada.

El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara contabiliza 521 hectáreas de reservas interurbanas en el municipio de Guadalajara, 1.611 en Tonalá, 2.966 en Zapopan y 3.081 en Tlaquepaque que suman un total de 8.179 hectáreas de tierra urbanizable (22% de la superficie de la zona metropolitana)[5], ya dotada de infraestructura y servicios.

Para una metrópoli cuyo crecimiento requiere un promedio anual de casi 1.000 hectáreas, estas reservas intraurbanas podrían satisfacer las demandas de suelo durante los próximos ocho años, cuando menos. En otras ciudades de la República se presentan situaciones similares: 19% de la mancha urbana de Aguascalientes son lotes sin uso; en Colima-Villa de Álvarez estos constituyen el 14% de su superficie urbana [Fausto, 1998]; en Mexicali, la superficie de baldíos es de al menos el 16%[6]. En metrópolis latinoamericanas, el porcentaje de tierras vacantes podría variar de menos del 5% hasta 44% de la superficie urbanizada [Clichevsky, 1999][7].

En las ciudades europeas es también significativo este fenómeno: en los años noventa se tenían aproximadamente 60.000 hectáreas de estas tierras dentro del perímetro de las ciudades británicas --poco más de las 54.880 hectáreas desocupadas que existen tan sólo en Rio de Janeiro. En París y su región inmediata, los conjuntos industriales abandonados ocupaban una superficie de 484 hectáreas en 1993, según Chaline [*Chaline, 1999*]. El mismo autor señala como factores determinantes en el proceso de formación de vacíos urbanos e inmuebles subutilizados en el contexto europeo:

- la mutación y las innovaciones tecnológicas --fuentes de energía, modos de transporte, evolución del sector productivo.
- las lógicas de localización y deslocalización de las actividades -que inspiran a quienes toman la decisión, inversionistas y empresarios en un contexto de nueva división internacional del trabajo.
- las grandes opciones de ordenamiento urbano -prevalecientes antes de 1990, cuando surge el tema del desarrollo durable y se trata de frenar la expansión periférica urbana.

A estos factores Chaline agrega otros dos que, a nuestro juicio, en ciertos casos serían más contundentes para el contexto latinoamericano:

- las consecuencias de decisiones políticas gubernamentales
- los efectos concernientes a los comportamientos colectivos, las prácticas sociales, los gustos y preferencias que valoran o devalúan los territorios de la ciudad.

A pesar de las coincidencias que pueden existir con los procesos de formación de estos vacíos en las ciudades latinoamericanas, no se debe perder de vista algunas particularidades que éstas presentan: un modelo de ocupación del suelo caracterizado por la ocupación acelerada --en su mayor parte llevada a cabo bajo prácticas ilegales--, bajas densidades y grandes extensiones de manchas urbanas; los recurrentes períodos de inestabilidad o crisis económica que además de afectar a la dinámica inmobiliaria, posicionan el suelo como una forma de inversión de pequeños y grandes capitales --aún de origen ilícito, como estrategias de lavado de dinero--; la amplia disparidad (polarización) de los ingresos económicos entre los grupos sociales; la multiplicidad de agentes que intervienen --formales e informales-- en la producción de espacios; la coexistencia de distintos regímenes de propiedad de la tierra --notablemente las propiedades sociales o colectivas--; la errática y cada vez menor participación del estado en las políticas urbanas y sociales; la poca o nula regulación de las autoridades en los procesos de ocupación del espacio, etcétera.

La configuración física de estos espacios libres debe matizarse. Estadísticamente significativos, muchos vacíos urbanos son, sin embargo, difíciles de cuantificar y más aún de controlar, pues se presentan en su mayoría como microespacios dispersos en las ciudades: casas abandonadas en los barrios de los centros históricos y edificios comerciales cuyos niveles superiores se utilizan como bodega (en el mejor de los casos); terrenos e incluso manzanas completas en fraccionamientos recientes (populares o residenciales); corazones de manzana y lotes baldíos que se usan como estacionamientos, depósitos de materiales, talleres provisionales, tierras rústicas que han quedado incrustadas en el tejido urbano. La dimensión de estos inmuebles es no menos variable: en el municipio de Guadalajara se encuentran diseminados desde lotes baldíos menores a 100 m² en colonias populares, hasta terreno rústico de varias hectáreas[8].

Otras áreas subutilizadas son más evidentes, como los terrenos libres de las zonas industriales: en Jalisco, en cuatro de ellas se tiene un porcentaje de terreno disponible que varía del 30% al 80%[9], lo que significa que al menos 3.106 hectáreas industriales no utilizadas que cuentan con infraestructura básica --y que se localizan en la Zona Metropolitana de Guadalajara o en municipios aledaños. Aún así, se tenía en

proyecto cuatro nuevas áreas industriales en Zapopan, Tlajomulco y en Tlaquepaque, que sumarían 182 hectáreas. Ya desde 1986, según un estudio de Garza [**Garza, 1992**], 96% de los lotes de parques y ciudades industriales del estado de Jalisco estaban sin construir. A nivel nacional, de 15.020 lotes existentes en 127 parques industriales, 12.229 lotes se encontraban sin uso, es decir el 81% del total; al ritmo de ocupación del suelo calculado entonces por Garza, se requeriría un promedio de 42 años para saturar su capacidad.

No obstante, se continúa ofertando tierra para la industria fuera de las zonas acondicionadas para este fin, lo que no en pocas ocasiones pone en competencia este uso del suelo con la demanda habitacional, principalmente para vivienda popular. En la mayoría de los casos, estos conflictos se resuelven a favor del uso más rentable (a pesar de las disposiciones de los planes y normas urbanas), produciendo procesos de segregación socio-espacial que nos llevan a cuestionar el significado de la función social de la propiedad. Los vacíos urbanos se transfiguran entonces como vacíos de autoridad, de gobierno, de gobernabilidad[10].

Además de la dimensión y el uso, el régimen de propiedad es otro de los factores determinantes en la subsistencia de los vacíos urbanos en ciudades latinoamericanas, pues la irregularidad en la propiedad del suelo persiste en gran número de asentamientos sobre terrenos ejidales (tierras agrícolas que son inalienables, imprescriptibles e inembargables) se basan en procedimientos jurídicos que por lo general duran varios años. Paradójicamente, esto no disminuye en realidad las dinámicas propias de ocupación de estas áreas; dinámicas que en ocasiones es mucho mayor que la de fraccionamiento de construcción progresiva promovida por las instancias gubernamentales, inclusive con un ritmo desigual en la valoración de terrenos -a favor de los asentamientos irregulares[11].

Es más fácil aventurar datos cuantitativos y cualitativos con respecto a los vacíos urbanos que arriesgar una interpretación referente a la magnitud de su importancia social o simbólica, pues son escasas las interpretaciones sociológicas sobre el comportamiento de los agentes involucrados en el proceso de urbanización; es decir, investigaciones derivadas de enfoques antropológicos, psicológicos, sociológicos que, como menciona [**Granelle, 1989**], ayudarían a comprender la naturaleza de las decisiones o acciones emprendidas por ciertos individuos o grupos sociales, cuyo comportamiento no corresponde a los modelos prefigurados por la economía y el derecho. Esto se destaca especialmente para este caso, ya que la ausencia de dichos estudios impide valorar las graves consecuencias del enorme crecimiento de la zona metropolitana de Guadalajara y su pobre desarrollo urbano de los últimos treinta años.

En fraccionamientos de construcción progresiva construidos a finales de los años ochenta en la periferia de ZMG (Zona Metropolitana de Guadalajara), López Moreno [**López Moreno, 1992**] matizaba lo que en apariencia se calificaba como comportamientos especulativos de los propietarios de la tierra, mostrando otras lógicas distintas: unos consideran sus terrenos como una inversión familiar (en una especie de ahorro forzado); para otros resulta una estrategia de previsión para el futuro de sus hijos; hay quien en realidad carece de los recursos necesarios para construir su vivienda e, incluso, quienes esperan que el lugar sea más habitable --que se consolide a partir del esfuerzo de los otros-- para mudarse. Una parte de los propietarios sin duda alguna adquirió predios con el afán de beneficiarse de su futura valoración, una vez consolidada su urbanización.

En los extremos de la especulación, en otras áreas de la metrópoli se encuentran predios que se han mantenido baldíos durante periodos demasiado largos de tiempo, perdiendo sus características de plusvalía prevista, ya que los elementos favorables de su entorno han evolucionado: saturación vial en lugar de fácil

comunicación, infraestructura obsoleta y/o insuficientes, usos periféricos poco compatibles, pérdida en su valoración cultural, etc. A manera de ejemplo se pueden mencionar los predios alrededor de la glorieta Minerva, que a pesar de su gran especulación durante décadas, han perdido no sólo las privilegiadas características que tenían dentro del tejido urbano, sino incluso su simbolismo inherente como punto de referencia determinante en la imaginación colectiva.

Situaciones similares se registran en otros estudios de casos latinoamericanos, cuyo análisis ha ayudado a construir tipologías para la propuesta de políticas diferenciadas. Así, en Quito, Carrión identifica seis tipos de tierras vacantes [*Carrión, 1999*]:

- las tierras de ‘engorde’, que son el resultado de procesos especulativos;
- las tierras semi-agrícolas que han sido absorbidas por la expansión urbana;
- aquellas tierras con dificultades de inversión, que constituyen reservas de ahorro familiar o que no se han desarrollado por falta de recursos;
- las tierras comunales, cuyo régimen de propiedad presenta restricciones para su venta;
- las tierras afectadas por las normas que señalan restricciones para su construcción;
- las tierras propias de instituciones públicas.

En Buenos Aires, [*Clichevsky, 1999*] desglosa:

- tres tipos de tierras para uso habitacional -diferenciadas por el tamaño del lote;
- las tierras que pertenecen a organismos públicos;
- las parcelas aún no urbanas;
- los lotes en parques industriales, áreas comerciales o de equipamiento.

En cada tipología aparecen casos de tierra no ofertada, en espera de valoración posterior (especulación); tierra ofertada y no vendida por falta de demanda real; tierra vendida y no ocupada, por problemas económicos o porque se compró como inversión.

Así es como surgen una serie de interrogantes con respecto a los vacíos urbanos en la zona metropolitana de Guadalajara, donde se intuye la necesidad de encontrar las facetas de dicho fenómeno. ¿Es lógico pensar, por ejemplo, que tenga el mismo significado un vacío urbano localizado en el centro histórico de la ciudad de Guadalajara que uno ubicado en zonas periféricas de reciente urbanización en Tlaquepaque? Si es evidente que los procesos de formación son distintos y los agentes involucrados también, es obligatorio interrogarse sobre la manera en que las políticas urbanas, y sobre todo las de acción pública, tratan de incidir sobre ellos[12]. Y más aún, descubrir si existen relaciones entre áreas subutilizadas que aparentemente no la tienen. ¿La subsistencia de estos vacíos causan el mismo impacto en términos sociales y económicos? De hecho, resulta difícil anticipar cuáles podrían ser los indicadores que reflejen y ponderen el valor que cada agente concede a determinados espacios urbanos, pues al decir valor es claro que no nos referimos al costo monetario de un inmueble, sino a la importancia que se le atribuye a cierto territorio en función de sus propiedades. En este sentido, la noción de valor sin duda merita una búsqueda social en sus implicaciones no sólo prácticas, sino incluso simbólicas, que se puedan considerar en la escala metropolitana[13].

La política de la ciudad: ¿absorber los vacíos urbanos o colmar los vacíos de poder metropolitano?

En un nivel general, la cuestión de las áreas subutilizadas en las ciudades cobra cada vez mayor importancia, en contextos donde se pugna por un desarrollo sustentable: se cuestionan los modelos de crecimiento ilimitado de las grandes metrópolis, lo cual, en América Latina, ha venido aparejado a un impresionante despilfarro de suelo. Sin embargo, en términos económicos, los nuevos modos de producción reclaman espacios urbanos de gran calidad, y tienden a localizarse principalmente en áreas periféricas consolidadas donde ya existen nodos de comercios y servicios que cuentan con la mayor oferta de infraestructura y equipamientos, polos que desde el momento de su aparición, restaron atractivo a los centros históricos, contribuyendo a su abandono y decadencia.

Desde finales de los años sesenta, en Guadalajara se registran modalidades de uso del espacio que corresponden a estas tendencias internacionales, como la aparición de importantes centros comerciales o centros de negocios -consumidores de grandes cantidades de terrenos- que crean nuevas centralidades urbanas. Al respecto, Wario señala: *«La llegada masiva del capital foráneo ha repercutido también en el mercado del suelo, no sólo a través de la demanda directa de grandes extensiones para los nuevos usos comerciales e industriales, sino sobre todo mediante la reconversión hacia el sector inmobiliario, de grandes capitales locales antes dedicados a la producción manufacturera o al comercio. Este hecho, junto con las devaluaciones de la década pasada, ha sido determinante en el patrón de crecimiento territorial de la ciudad. Al convertirse el suelo en un refugio para la inversión y en la nueva vocación de numerosos empresarios, se ha incrementado la especulación y los grandes espacios baldíos dentro de la mancha urbana»* [Wario, 1999].

Queda por comprender el sentido de su localización, que sin duda no sólo se debe al precio del suelo: desde finales de los años sesenta, los primeros centros comerciales (Plaza del Sol fue el primer centro comercial del país, seguido rápidamente por Plaza Patria) se contruyeron en la periferia de la ciudad, impulsando el desarrollo de áreas contiguas. Desde entonces, la zona norponiente de la metrópoli --hacia donde se localiza la plaza del Sol--, continúa siendo atractiva para la implantación de más y mejores servicios: hoteles de cinco estrellas, centro de exposiciones (Expo-Guadalajara), centro financiero (World Trade Center), fraccionamientos residenciales exclusivos, etc. En la última década, los más recientes centros comerciales se han localizado en las zonas semi-consolidadas cerca de los límites de la ciudad (Plaza Bonita, Sam's-Price Club, el Pabellón), reforzando la vocación comercial en estas zonas de la metrópoli; o se han construido en zonas consolidadas de áreas centrales (como el Centro Magno) pero en etapa de transición, en cuyo caso inyectan un excesivo dinamismo al área, modificándola de manera inusitada y sustantiva. En todo caso, estas tendencias de ocupación del espacio se ven en gran medida reforzadas por las políticas urbanas (explícitas o implícitas), lo que nos lleva a discernir la 'imagen de ciudad' que se desea proyectar (y tal vez, alcanzar); la imagen planteada por los poderes públicos por lo general deriva o se encuentra directamente ligada a intenciones de política económica, que buscan hacer competitiva cada urbe y atraer inversiones.

En la ZMG oficialmente se practica una especie de urbanismo funcionalista, caracterizado por intervenciones públicas que derivarían de una planeación jerárquica --mejor dicho, zonificación basada en la separación de actividades y funciones urbanas-- y a largo plazo, según indica nuestra Ley General de Asentamientos Humanos; en realidad, la acción pública se deja guiar cada vez más por ideas de *marketing* urbano --capaces de modificar las propuestas de los planes--, en donde cada municipio busca significarse

como una urbe de atracción nacional y, si es posible, internacional, sin importar que aquello desemboque en una franca competencia intermunicipal. En la mayoría de los casos la cuestión del suelo --los variados posicionamientos que con respecto a su utilización manifiestan los diferentes agentes-- surge como un elemento determinante para la concreción espacial de las propuestas que transmitan una renovada 'imagen de la ciudad'.

En los últimos años se ha tratado de construir espacios simbólicos que ejemplificarían bien lo anterior: el ayuntamiento de Guadalajara busca transformar y revitalizar su centro histórico a fin de reimpulsarlo como un atractivo centro de actividades, comercio y servicios, buscando así reforzar su liderazgo en la zona conurbada. En sus intenciones de política, este manejo de la centralidad se vería apoyado al transformar el problema de los vacíos urbanos en oportunidad, al constituirse en una opción inmediata de suelo metropolitano para distintas actividades[14]. El mismo ayuntamiento promueve desde el año pasado la construcción de un monumento en la glorieta de Abastos, que forma parte del acceso poniente de la ciudad y deriva a otras áreas importantes --Plaza del Sol, Expo-Guadalajara, *World Trade Center*. Este monumento, que tendría 52 metros en el punto más alto, sería realizado por un famoso escultor para simbolizar la entrada del nuevo milenio.

Por su parte, desde hace más de dos años el entonces alcalde de Zapopan apoyaba francamente la construcción de la llamada Torre Milenium --promovida por particulares sobre terrenos municipales, hacia el norponiente--, la más alta que hubiese sido construida hasta entonces en la metrópoli, proyecto que no prosperó en gran parte debido a la oposición pública.

En el mismo municipio ha avanzado la propuesta de un empresario, de construir un megaproyecto en la periferia norte de la metrópoli, como un nuevo centro de negocios, cultura y espectáculos (el nuevo JVC), cuyo diseño será confiado a arquitectos de renombre internacional. Tonalá, municipio más modesto en recursos monetarios mas no necesariamente políticos --su presidente municipal es actualmente el único del área metropolitana que pertenece al Partido Revolucionario Institucional, PRI--, se ha contentado con colocar en 1999 una enorme asta en el cerro de la Reina (el más elevado de este municipio), en una ceremonia presidida por el primer mandatario de la nación, donde ondearía la bandera más alta en el estado de Jalisco. Sin duda, el particular período de alternancia política que se inició en el estado hace seis años, constituye un excelente laboratorio en donde ciertos vacíos urbanos representan una materialización de los vacíos de poder metropolitano, que distintas fuerzas políticas (aún del mismo partido) y agentes económicos, intentan colmar simbólicamente. Así también, la inversión en infraestructura de comunicaciones --y la movilidad urbana que permite-- resulta crucial en la organización del espacio urbano y social. Tanto, que para Marc Weil deberían definirse los límites de la ciudad a partir de la noción de velocidad y de tiempos de desplazamiento, factores que conllevan la apertura de vastos mercados del suelo[15]. A manera de ejemplo, vale la pena mencionar que, en 1995, se propuso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco la construcción de un marco-libramiento al sur del área metropolitana de Guadalajara (lejos de la mancha urbana), bajo el supuesto de que, al alejar el flujo de tráfico regional, se frenaría la expansión ligada a él y podría salvar al mismo tiempo las tierras amenazadas por dicha expansión, como el Valle de Toluquilla --importante por sus mantos freáticos y pozos de absorción que proveen de agua potable. Inmediatamente comenzó la inquietud de instituciones de vivienda y promotores particulares por indagar los pormenores en cuanto a la propiedad de los terrenos adyacentes a esa carretera y las presiones por declarar áreas urbanizables las tierras intermedias. Conociendo la laxitud que caracteriza la aplicación de las normas urbanas en esta metrópoli y especulando sobre los vínculos existentes entre funcionarios públicos y promotores, no sería descabellado pensar que, de realizarse el proyecto, se tendrían efectos contrarios a los

manifestados públicamente con tal estrategia[16].

Conclusiones

Hemos tratado de revelar que, para comprender la existencia y la persistencia de los vacíos intra-urbanos en una metrópoli como Guadalajara, se requeriría abordar el tema no sólo como un problema de orden económico que se reduce a la especulación, sino anteponiendo su naturaleza social como forma de producción y uso del suelo urbano determinado por, y a la vez determinante, del actual sistema metropolitano. Pues este doble estatus del suelo tendría manifestaciones morfológicas identificables --tanto de tiempo espacial como social; urbanización y urbanidad-- en ciertos periodos de tiempo.

A través de una lectura histórica de la producción de suelo urbano en el área metropolitana de Guadalajara se podría tratar de identificar los principales elementos que, en referencia a los vacíos urbanos, definen una relación entre morfología espacial y morfología social; en un marco de tiempo que considere principalmente los últimos treinta años (cuando acontece el incremento excesivo de estos vacíos), pues ello permitiría registrar la evolución de ciertas zonas de interés. Nos parece importante puntualizar tres niveles indispensables de análisis:

- social, donde se estudiarían cuestiones relacionadas no sólo con las prácticas de uso y apropiación de los espacios, el valor que los distintos agentes conceden a la tierra, los actores emergentes en el desarrollo urbano, etc., sino sus implicaciones simbólicas en la imaginación colectiva;
- espacial, que reuniría elementos (por ejemplo una caracterización tipológica de los vacíos urbanos) para comprender la relación de las áreas estudiadas con su contexto territorial, en términos de su inserción en el tejido urbano y el nuevo sentido de las unidades urbanas: la dinámica de las redes urbanas, las estructuras del equipamiento, el pulso de la vivienda, el impulso de los espacios de trabajo;
- político, donde se consideraría la imagen de la ciudad --y/o su ausencia-- que subyace a la acción pública; la particular interpretación de los términos jurídicos que justifican la intervención del Estado en la materia --como la noción de bien común y la función social de la propiedad--; las formas de cooperación y participación a través de las cuales se definen los espacios de poder, instrumentados a partir del desarrollo de áreas subutilizadas estratégicas, la gran preocupación por regular con normas cada vez más amplias, y los escasos programas de impulsos al desarrollo urbano.

Analistas como Marc Wiel subrayan la importancia de realizar un análisis crítico, constructivo y prospectivo de la dinámica urbana en curso a través de la producción del suelo, de la política de vivienda, de la reconquista de terrenos subutilizados, de las relaciones público-privadas y de la planificación. Dematteis también propone una lectura de los hechos urbanos que parta del territorio hacia la sociedad, retomando lo señalado por Deleuze y Guattari: *«nada se piensa, ni se hace, ni se cambia si no es a través de la materialización de los lugares y de sus propiedades, porque a través de ellas --de las cosas ligadas al suelo-- pasan necesariamente (aun si no en forma determinante) todas las relaciones sociales y sus representaciones conceptuales»* [Dematteis, 1999].

Referencias bibliográficas

Carrion, Diego (1999) **La tierra vacante en Quito. Estrategias de 'engorde' y ausencia de políticas del suelo** (International Seminar on Vacant Land: Challenges and Oppotunities. Río de Janeiro)

Charline, Claude (1999) **Le régénération urbaine** (París)

Chavalet, Catherine (1999) **Mobilité, etalement urbain et régultion instituionnelle** (Entrevista con Marc Weil)

Clichevsky, Nora (1999) **Tierra vacante en Buenos Aires: entre los loteos populares y las áreas exclusivas** (International Seminar on Vacant Land: Challenges and Oppotunities. Río de Janeiro)

Clichevsky, Nora (1999) **Vacant Land in Latin American Cities** (Land Lines, Cambridge, Lincon Institue of Land Policy)

Dematteis, Giuseppe (1999) **Sul crocevia della territorialità urbana** (Milano)

Fausto, Adrian (1998) **Políticas y estrategias sobre suelo urbano. El control de la ciudad y la organización de la sociedad** (Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México)

Garza, Gustavo (1992) **Impacto regional de los parques industriales** (Red Nacional de Investigación Urbana num.13. Puebla, México)

Gobierno del estado de Jalisco (2000) **Proyecto del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de Guadalajara**

Granelle, Jean-Jacques, Alette Heymann-Doat y Guy Jalbert (1988) **Pour une relance de la recherche sur le foncier --un état des lieux--** (París, ADEF)

H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara (2000) **Plan de Desarrollo Municipal de Guadalajara**

López Moreno, Eduardo (1992) **Infraestructura evolutiva y urbanización concertada** (Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México)

Ramirez, Jose Manuel, M. del Carmen Ponce, Lourdes De la Mora (1998) **Los usos del suelo y el desarrollo urbano municipal. El caso de la fábrica de zapatos Moymen en Zapopan** (Porrúa-UNAM, Méxco)

Wario, Esteban (1999) **Introducción al documento «Los asentamientos irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara»** (Universidad de Guadalajara, Instituto Libertad y Democracia (Perú))

Fecha de referencia: 18-09-2002

1: Convocatoria para el "Seminario Internacional sobre la tierra vacante urbana: nuevos desafíos y oportunidades", organizado por el *Lincoln Institute of Land Policy* en Río de Janeiro, abril 1999.

2: En francés, los espacios urbanos abandonados se denominan *friches urbaines*; noción que surge de una adaptación al vocabulario urbano que se hace a partir del lenguaje rural, pues *friche* es, en realidad, una tierra agrícola no cultivada. Chaline interpreta esta adaptación como una muestra de la reciente aparición de este fenómeno a la escena urbana europea.

3: Somos conscientes de la generalidad de esta noción, pues sin duda se deberían abordar cada uno de los conceptos en ella contenidos, como el de "aprovechamiento urbano", señalando criterios para deducir si la utilización que se hace de un inmueble es o no inferior a su potencial. Como ya se mencionó, el carácter exploratorio de este trabajo tiene precisamente como intención revelar claves de lectura para proponer en otro momento una definición más adecuada.

4: Sólo las leyes catastrales especifican, para fines fiscales, lo que consideran como lote baldío, predio rústico, etc.

5: Que según la misma fuente, contaría con 36.668 hectáreas, desglosadas como sigue: 13.598 en el municipio de Guadalajara, 14.138 en Zapopan, 5.647 en Tlaquepaque y 3.285 en Tonalá.

6: Según una ponencia presentada en 1999 por el Jefe del Departamento de Planeación Urbana y Ecología del Ayuntamiento, Antonio Méndez Ocampo.

7: 4,6% de tierras vacantes en San Salvador, 7,6% en Lima, 11,4% en Santiago de Chile, 21,7% en Quito, 32% en Buenos Aires y 44% en Río de Janeiro. Las comparaciones se hacen a reserva de considerar las características espaciales de cada caso, pues por ejemplo en Río se incluyen las áreas de riesgo ambiental, mientras que en San Salvador se incluye sólo el centro histórico.

8: Aún siendo el municipio que origina la metrópoli, en Guadalajara subsisten muchos terrenos que van desde 3 a 9 hectáreas en colonias del oriente y sur de la ciudad, como el la Colonia Parque de la Independencia y en Rinconada de San Andrés. Es claro que en los otros municipios metropolitanos de más reciente urbanización se encuentran predios intraurbanos aun mayores.

9: Según los datos de la Secretaría de Promoción Económica del estado, 30% de las 10.000 hectáreas del corredor industrial El Salto no están construidas, así como el 30% de las 260 hectáreas de la denominada zona industrial de Guadalajara; también 45% de las 62 hectáreas del parque industrial de Guadalajara y 80% de un área industrial de la Asociación de Empresarios del Periférico Sur, en Tlaquepaque (sin datos de superficie).

10: Véase el caso reseñado por Ramírez Sáiz [**Ramírez Sáiz, 1998**] con respecto a la instalación de una fábrica de zapatos -incrustada en una zona habitacional popular del municipio de Zapopan--, en un terreno poco mayor de 2 hectáreas. El distrito (área definida por los planos de urbanización) donde se localiza esta zona de superficie aproximada de 3.488 hectáreas, de las cuales 82% (2.846 hectáreas) se señalan como área urbana y el 18% restante incluía 290 has. de predios baldíos y 351 has. de reserva urbana. Definida

como zona de vocación habitacional por el correspondiente plan parcial de urbanización, luego de varios dictámenes contradictorios de uso del suelo emitidos por diferentes dependencias del gobierno municipal y estatal entre agosto de 1993 y mayo de 1994, finalmente fue construida la fábrica; ello a pesar de las protestas externadas por los habitantes del lugar (en distintas formas, bajo cauces legales y ante las instancias competentes, incluyendo la Procuraduría Estatal de Desarrollo Urbano). Al parecer, las lagunas legales de los planes urbanos, pero sobre todo el poder de negociación del dueño de la fábrica ante las altas autoridades estatales, fueron suficientes para contravenir una causa de interés público y beneficio social.

11: Según un estudio efectuado por López Moreno [**López Moreno, 1992**], el proceso de consolidación de ambos tipos de oferta habitacional, antes que depender de la seguridad que inspira la posesión legal de tierras, esta vinculada a los apoyos para la introducción de servicios e infraestructuras: muchos asentamientos irregulares se vieron beneficiados por un programa federal --*Pronasol*-- a principios de los años noventa, mientras en los fraccionamientos progresivos -denominados fraccionamientos de objetivo social- promovidos por las autoridades, los habitantes tenían que demandar y contribuir para la introducción de servicios. Además, los asentamientos irregulares tenían una mayor y más atractiva oferta en cuanto a la superficie de los lotes.

12: A través de qué instrumentos y sobre cuáles son los verdaderos propósitos; no podríamos contentarnos con las intenciones políticas señaladas repetitivamente en cualquier plan de ordenamiento de los municipios metropolitanos, que indican las áreas centrales como "áreas de protección" y las periféricas como "áreas de consolidación". Ni con la explicación genérica que esgrime todo funcionamiento para justificar intervenciones de cierta importancia; "por causas de interés público", o bien, "en beneficio social".

13: Por ejemplo, al hablar de los valores ambientales y territoriales como recursos para el desarrollo, Magnaghi [**Magnaghi, 1999**] menciona, además del valor de uso (que deriva de su uso directo por la producción y el consumo), el valor de opción (que puede derivar de los usos potenciales, de una probabilidad de uso futuro) y el valor de existencia (atribuido a un recurso en cuanto tal, como parte del patrimonio natural y territorial).

14: En el Plan de Desarrollo Municipal de Guadalajara 2000, se reconoce esta realidad urbana del municipio: «... baja densidad y grandes vacíos, que se explicarían principalmente por un mercado especulativo, una cultura urbana tradicional y una inoperancia de los instrumentos públicos de promoción y regulación inmobiliaria... [Esto] puede representar, a partir de un enfoque y manejo diferente, la respuesta que espera la metrópoli para construir un modelo urbano sustentable». Así, la estrategia de desarrollo y los proyectos estratégicos pueden resumirse en dos grandes líneas: iniciar el redesarrollo de la ciudad y promover una adecuada política de redensificación que motive el repoblamiento del territorio municipal.

15: Véase la entrevista realizada a Catherine Chavelet: "*Mobilité, étalement urbain et régulation institutionnelle*", en la revista *Diagonal*, 1999,

16: Luego del arribo (en 1995) del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno del estado y presidencias municipales de la zona metropolitana, muchos cargos públicos estatales de primer orden fueron asignados a reconocidos empresarios locales: en las Secretaría de Vialidad y Transporte, la Secretaría de Seguridad Pública, etc. El actual director del Instituto de Vivienda del estado se desempeñaba anteriormente como presidente de la Asociación de Promotores de Vivienda.

Boletín CF+S > 21 -- El pasado es un país extraño > <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/aafau.html>

Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X