



Una historia nada feliz, o de cómo han ido desapareciendo las posibilidades de adquirir suelo y vivienda en Guadalajara*

JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ**

Estructura y contenido del libro

Este extenso libro (507 páginas) se inicia con una introducción y está estructurado en torno a dos partes distintas. La primera es titulada la dimensión histórica y la segunda la dimensión contemporánea. En la primera se incluyen tres periodos. El primero abarca los siglos XVI y XVII de la historia inmobiliaria y habitacional de Guadalajara y en él se analiza la evolución de la estructura jurídica de la propiedad raíz, los sistemas de acceso al suelo y a la vivienda así como el papel del Estado en estos procesos. El segundo periodo comprende el siglo XVII y en él se considera el liberalismo y su influencia en la propiedad inmobiliaria urbana y en la vivienda. El tercer periodo abarca del 880 a 1920 y en él se incluye el análisis de las primeras promociones inmobiliarias en la ciudad, de las colonias residenciales y populares así como su repercusión en el acceso a la vivienda.

La segunda parte del libro, sobre la dimensión *contemporánea* de Guadalajara, se estructura en

torno a dos periodos que se suman a los anteriores. En el cuarto de ellos (1920-1970), el autor estudia el desarrollo de los fraccionamientos populares y su impacto en la vivienda, así como las instituciones “mixtas” (es decir, al mismo tiempo, públicas y privadas) que dieron lugar a un modelo *sui generis* de producción y gestión de la ciudad de Guadalajara, así como el papel de Estado en la producción de vivienda. En el quinto periodo se considera, por una parte, la intervención del gobierno federal, en la cuestión habitacional y la promoción inmobiliaria local de 1970 a 1980 y, por otra parte, la política de vivienda moderna y el desempeño del Estado durante el lapso que va de 1980 a 1990. En las conclusiones, el autor no sólo resume los resultados obtenidos sino que reconstruye los ejes que articulan el conjunto del libro.

Comentarios generales

Este libro constituye una obra monumental sobre un tema que es clave para la historia urbana

de Guadalajara: las transformaciones de los sistemas de producción y acceso al suelo y a la vivienda así como la evolución de las políticas públicas sobre ambos asuntos y, en particular, el carácter social de dichas políticas (p. 37). Analiza el papel que desempeñan los agentes productores del espacio habitacional y las estrategias que, para ello, utilizan los actores privados y públicos.

Esta publicación concentra el resultado de una impresionante investigación directa de archivos. Quienes sabíamos de los trabajos de López Moreno sobre la realidad urbana contemporánea de Guadalajara desconocíamos, hasta ahora, la labor de zapa, minuciosa, de detective urbano que estaba realizando; ignorábamos al historiador que hay debajo del investigador de asuntos urbanos recientes.

El autor aporta una excelente historia de las adjudicaciones y operaciones de compraventa de tierra así como de la oferta de vivienda en renta y en propiedad desde la Colonia hasta la fecha; es decir, son analizados más de cuatro siglos y medio (453 años exactamente) de la historia urbana de Guadalajara (1542-1995).

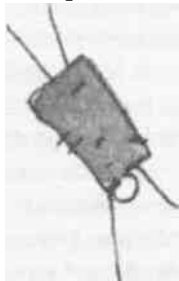
Sobre algunos de los temas que aborda López Moreno (los bienes de la Iglesia, las operaciones inmobiliarias modernas, la producción pública y privada de vivienda, etcétera) ya se habían publicado algunos trabajos. Pero aun acerca de ellos retoma los datos, los revisa críticamente y corrige sus imprecisiones o errores. En otros casos, las estimaciones y cuantificaciones realizadas por el autor son totalmente nuevas: ventas y adjudicaciones de la propiedad municipal durante la Reforma,

* Reseña del libro *Historia de la vivienda social en Guadalajara* de Eduardo López Moreno, Red Nacional de Investigación Urbana, México, 1996.

** DESMOS, Universidad de Guadalajara.

permisos de fraccionamientos residenciales de 1900 a 1970, conjuntos habitacionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en la ciudad, fraccionamientos de objetivo social (una especie ya extinguida entre los pocos restos de la acción habitacional del municipio), asentamientos irregulares de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), etcétera. Los 43 cuadros con que cuenta el libro concentran en cifras una larga historia de la ciudad; la vuelven dimensionable y medible.

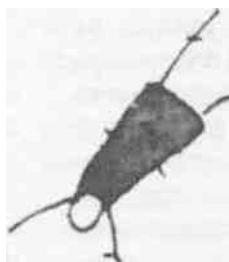
La gran ventaja de las visiones históricas de largo plazo, como ésta, es que dan perspectiva. Permiten no sólo reconstruir el pasado sino también contemplar con nuevos ojos, es decir, más claramente, lo que tenemos cerca. Y nos hacen descubrir las contradicciones de lo que vemos y consideramos como “natural”. Bajo este aspecto, el libro es esclarecedor. Ilumina la historia de la ciudad. Nos la hace ver bajo otro punto de



vista. El libro opera como una fuente de luz sobre el pasado y el presente urbanos de Guadalajara. Aclara quiénes han sido los administradores y constructores de la ciudad, pero también los parásitos, expropiadores de los bienes y propiedades colectivos, los especuladores, así como los marginados inevitables de la ciudad. En esta historia urbana desfilan personajes respetables y visionarios; pero predominan los ventajosos, corruptos y nefastos para la evolución ordenada de la ciudad.

El apoyo documental y gráfico

Este factor posee un valor especial en el libro de López Moreno. Los abundantes planos y gráficos (34) con que se documentan los asuntos planteados aportan la radiografía o mejor dicho, el palimpsesto de la ciudad. Como es sabido, un palimpsesto es un manuscrito antiguo que conserva huellas de una escritura anterior. Debido a la escasez y al valor de la materia prima, es

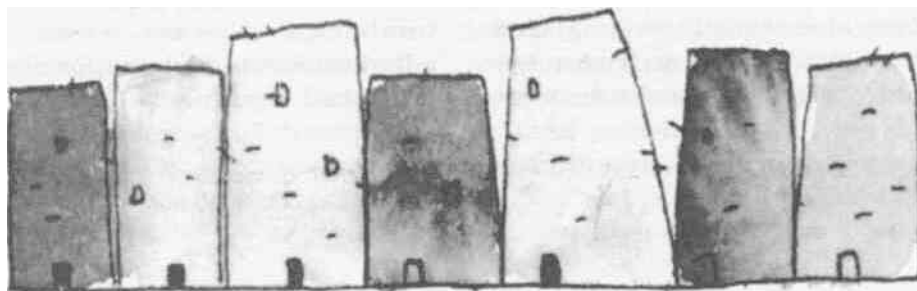


decir, de los pergaminos, los escribanos e iluminadores de códices medievales, borraban los viejos textos minuciosamente dibujados y reutilizaban el pergamino para escritos nuevos. Con este procedimiento, algunos pergaminos fueron usados varias veces. Y los expertos pueden descubrir bajo el último texto restos de los anteriores. Algo similar sucede ahora incluso con los textos efímeros capturados en los disquetes de las modernas computadoras. Porque existen programas que permiten rastrear y reconstruir las primeras grabaciones en un disquete. De manera similar, el territorio y el suelo urbano, en particular, no son un dato, sino un producto. Son el resultado de numerosas intervenciones humanas. Están llenos de huellas de procesos desaparecidos. El suelo urbano es una figura inscrita sobre un fondo, una especie de remodelado sin cesar. Por eso, los habitantes de la ciudad y, en especial, los promotores inmobiliarios así como los planificadores urbanos nunca dejan de dibujar, borrar y volver a escribir en el viejo libro del suelo de la ciudad (A. Corboz, “El territorio como palimpsesto”, en *Diógenes*, n. 1 121, 1983, pp. 20 y 35).

Los planos y gráficos, elaborados o reconstruidos por López Moreno, permiten descubrir, debajo del plano actual de la ciudad, las construcciones anteriores, remontándose hasta el pasado colonial. Al caminar por las calles y construcciones de Guadalajara, materialmente pisamos siglos de historia, de los cuales estos planos y gráficos del autor nos hacen conscientes y los vuelven actuales.

Resultados centrales obtenidos

Intentar resumir los múltiples asuntos abordados por López



Moreno en su libro no es tarea fácil. Por ello, más que hacer un seguimiento del contenido de cada uno de los capítulos, retomo sus hallazgos más importantes, pero que no están explícitos ni se desarrollan en ninguno de sus apartados, sino que lo cruzan a lo largo y ancho del mismo. Estructuro estos hallazgos en torno a dos ejes: a) los procesos que se mantienen constantes a lo largo de todo el periodo analizado (del siglo XVI al siglo XX), y b) los que cambian significativamente. En este balance de los resultados del libro, la responsabilidad es totalmente mía. Por ello, lo califico como una lectura *personal* de los aportes que juzgo más destacables.

Procesos inmobiliarios y habitacionales relativamente constantes en el lapso estudiado (siglos XVI-XX)

A pesar de los cambios importantes que, en el lapso estudiado, se han registrado tanto en la economía y en la política como en la estructura de la sociedad, se detectan varias constantes inmobiliarias. Las principales son cinco.

1. CARÁCTER INEQUITATIVO DE LAS POLÍTICAS APLICADAS. Desde la Colonia, el municipio plantea, en materia de suelo y vivienda, una política que sea factor de equilibrio y movilidad sociales, es decir, compensatoria. Pero muy pronto termina favoreciendo a grupos minoritarios que gozan de trato preferencial: es decir, se vuelve discrecional, objeto de favoritismos y, en consecuencia, excluyente e injusta. La política de suelo y vivienda contribuye a polarizar e institucionalizar las diferencias sociales (p. 443).

2. PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO. Los terrenos comunales, colectivos, sociales, públicos y municipales

de Guadalajara se privatizaron muy pronto, a partir de principios del siglo XVII (p. 39, nota 44, 81, 84, 467). Los grupos que gozaban de trato preferencial en el acceso a la tierra sacaron partido de sus contactos con las autoridades, municipales o las corrompieron para que favorecieran sus intereses a costa de la mayoría restante. Resultaron privilegiados, pero no de cualquier manera, sino con bienes que eran de propiedad común. Es decir, se dio la apropiación privada de terrenos colectivos; éstos terminaron siendo *privatizados*. Con estas operaciones todos perdemos para que sólo unos cuantos resulten favorecidos, es decir, los que concentran suelo urbano indiscriminadamente. Al respecto, la imagen que predomina socialmente califica a los marginados de la ciudad como invasores de terrenos públicos o privados. Pero la realidad urbana de Guadalajara es que fueron los grupos privilegiados y, sobre todo, los fraccionadores, principalmente por medio de permutas ventajosas, y no los pobladores, los que primero ocuparon tierras ejidales (p. 355 nota 152). En estas operaciones, la complicidad entre gobernantes y los promotores inmobiliarios privados fue creciente.

3. RETRASO HISTÓRICO EN LA FORMULACIÓN DE DEMANDAS HABITACIONALES. Durante cuatro siglos y medio, es decir, hasta mediados de los ochenta, la vivienda no formó parte de las demandas populares. Desde la perspectiva actual, resulta insólito que hasta esa fecha no se haya reclamado ni intentado hacer efectivo lo que constituye una necesidad básica (la de alojamiento) y que hoy está reconocido como un derecho constitucional.

4. DISMINUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO. El municipio ha ido perdiendo la propiedad de tierra que era pública.

Paralelamente su presencia y margen real de maniobra o intervención en materia de suelo y vivienda son menores, a pesar de que ahora cuenta con numerosas leyes, planes, programas y reglamentos. Es decir, por un lado, aumentan las atribuciones y medidas legales y, por otro, disminuye su poder real de actuación inmobiliaria y habitacional. Este proceso es particularmente alarmante en el terreno habitacional. Porque la complejidad de las instituciones públicas de vivienda es, cada vez, mayor. Pero su efectividad para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos se reduce de manera creciente. La pérdida de efectividad institucional es notoria.

5. SIGNIFICADOS DISTINTOS DE CONCEPCIÓN APARENTEMENTE IGUALES.

A lo largo de los cuatro siglos y medio analizados el suelo urbano y la vivienda poseen contenidos muy diferentes. La infraestructura y el equipamiento del suelo y la vivienda han ido evolucionando notablemente: redes de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, conexión a medios de comunicación (TV, fax, etcétera). El acceso al producto se enrarece, porque cada vez está dotado de mayores satisfactores y se vuelve más caro. En cada uno de estos aspectos, no es comparable una vivienda actual con ninguna del siglo XV, incluso de la burguesía más adinerada. Esta apreciación es independiente de las oportunidades desiguales que la población tiene actualmente para acceder a esos satisfactores. Alude a la complejidad, calidad y costo de la vivienda como producto.

Procesos inmobiliarios y habitacionales en los que se registran cambios significativos

Las anteriores constantes no niegan los cambios que se registran

en materia inmobiliaria y habitacional. Diez parecen ser los más significativos.

1. TRANSFORMACIÓN SUBSTANCIAL DEL SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DEL SUELO URBANO. Durante la Colonia y hasta principios del siglo XIX, es decir, durante más de dos siglos, el suelo urbano era un bien o valor *de uso para* la mayoría o de *status para* grupos privilegiados. Después se transformó en un valor de *cam-bio*, es decir, en una mercancía que es objeto de especulación. Se trata de un cambio drástico, brutal.

2. DESAPARICIÓN DE LAS RESERVAS TERRITORIALES MUNICIPALES. En la Colonia, el municipio poseía tierra pública para regular el poblamiento y el crecimiento urbano así como para repartirla a quienes la solicitaban. La propiedad municipal de tierra era central para el ordenamiento de los procesos urbanos. Ahora no existe tal posibilidad. Y el municipio tiene que comprar la tierra a particulares que, a veces, se han apropiado de tierra colectiva o pública.

3. DIFICULTADES CRECIENTES PARA EL ACCESO AL SUELO. La tierra para construir vivienda era muy fácil de obtener antes, incluso gratuitamente a través de mercedes o derecho de ocupación, especialmente en el periodo de la Colonia. Ahora es lo más difícil de conseguir a causa de su carácter privado, mercantil y, sobre todo, especulativo. Actualmente los solicitantes de tierra ni siquiera a través de los programas de vivienda de FONAHPO la consiguen. Pero, como ellos dicen: "sin suelo urbano para programas habitacionales, es como querer hacer pan sin harina". Como demostración de la especulación de que es objeto el suelo urbano, su precio en Guadalajara es más alto que en Monterrey o el Distrito Federal (aquí significa del 12 al 15 por ciento del valor total de una

promoción inmobiliaria y, en esas otras dos ciudades, del 8 al 10 por ciento) (p. 25).

4. DISMINUCIÓN DE LAS POSIBILIDADES PARA CONSTRUIR VIVIENDA.

La capacidad de la población mayoritaria para construir sobre el suelo urbano obtenido por distintos procedimientos (cesión, compra, invasión, etcétera), y así resolver su situación habitacional era mayor en el pasado que actualmente. Se está perdiendo esa posibilidad como efecto del incremento de los costos de la vivienda y de la pérdida de capacidad adquisitiva específicamente en materia habitacional.

5. TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA MUNICIPAL. Durante casi dos siglos (XVI-XVII) el municipio dispuso, fundamentalmente a través de las mercedes reales, de políticas de acceso al suelo pero no a la vivienda. Es decir, la política pública evolucionó de fundamentalmente *inmobiliaria* a básicamente *habitacional*. Por otra parte, las políticas habitacionales que se aplicaron después (desde 1930 en adelante), favorecieron a grupos reducidos y vinculados a la burocracia o trabajadores con empleo estable (empleados públicos y grupos sindicales corporativos). El INFONAVIT reconoce que atiende únicamente al 9 por ciento de su población total de beneficiarios. Sólo durante dos breves lapsos (primero a través de INDECO y después mediante FONAHPO), se establecieron programas habitacionales a favor de los desempleados o trabajadores con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo (VSM). Pero estos programas muy pronto vieron reducidos significativamente sus recursos financieros. En otros términos, se dedica menor financiamiento a los sectores de la población que son mayoritarios y cuyas necesidades habitacionales son más urgentes.

Otra transformación importante es la pérdida del carácter local o municipal de las políticas territoriales y, en menor medida, de las habitacionales y su sustitución por las centrales o federales, así como la eliminación de los sistemas o esquemas mixtos o de colaboración y concertación entre el sector privado y el público, por los de carácter federal.

6. FUNCIÓN SOCIAL CUESTIONABLE DE LOS FRACCIONAMIENTOS POPULARES PRIVADOS.

En Guadalajara, de 1920 a 1970, los promotores inmobiliarios privados ofertaron 200 mil lotes, facilitando así a las mayorías, a través de precios de compra accesibles, la adquisición de suelo urbano para vivienda (p. 463). Pero, en parte, esto fue a costa de permutas o transferencias ventajosas de terrenos comunales o ejidales facilitadas por el Gobierno, o de su ocupación y venta ilegal. Además no instalaron en los terrenos vendidos los servicios básicos obligatorios. Estas promociones consistían en la simple subdivisión de terrenos en lotes carentes de todos los servicios o con trabajos mínimos de urbanización; es decir, de operaciones inmobiliarias irregulares o fraudulentas (p. 331). El ayuntamiento terminaba introduciendo los servicios urbanos que deberían haber cubierto los fraccionadores, lo que equivalía a que se financiara con recursos públicos lo que ellos deberían haber pagado, reduciendo así sus inversiones y aumentando sus ganancias (p. 262). Los fraccionadores de colonias periféricas (residenciales o populares) recibían múltiples prerrogativas y privilegios a costa de las zonas centrales de la ciudad y sus habitantes, que merecen escasa atención por parte de las autoridades municipales (p. 273). Como concluye acertadamente el autor: "Los fraccionamientos populares no fueron parte de una

política social particular, sino más bien un proceso de urbanización salvaje” (p. 365).

7. COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES Y PÉRDIDA DE SU EFECTIVIDAD. En la Colonia, existían simples ordenanzas sobre el repartimiento del suelo y el control del crecimiento urbano que fueron relativamente eficaces. En cambio en el siglo XX, la fiscalización o aplicación de políticas de control sobre el suelo de carácter urbano fue tardía, permisiva o tolerante de irregularidades en su urbanización y comercialización, cuando no cómplice, y bastante poco eficaz. Es decir, a pesar de la proliferación de leyes, reglamentos, planes y programas sobre suelo y crecimiento urbano, hubo una disminución en su capacidad de control y poder coercitivo.

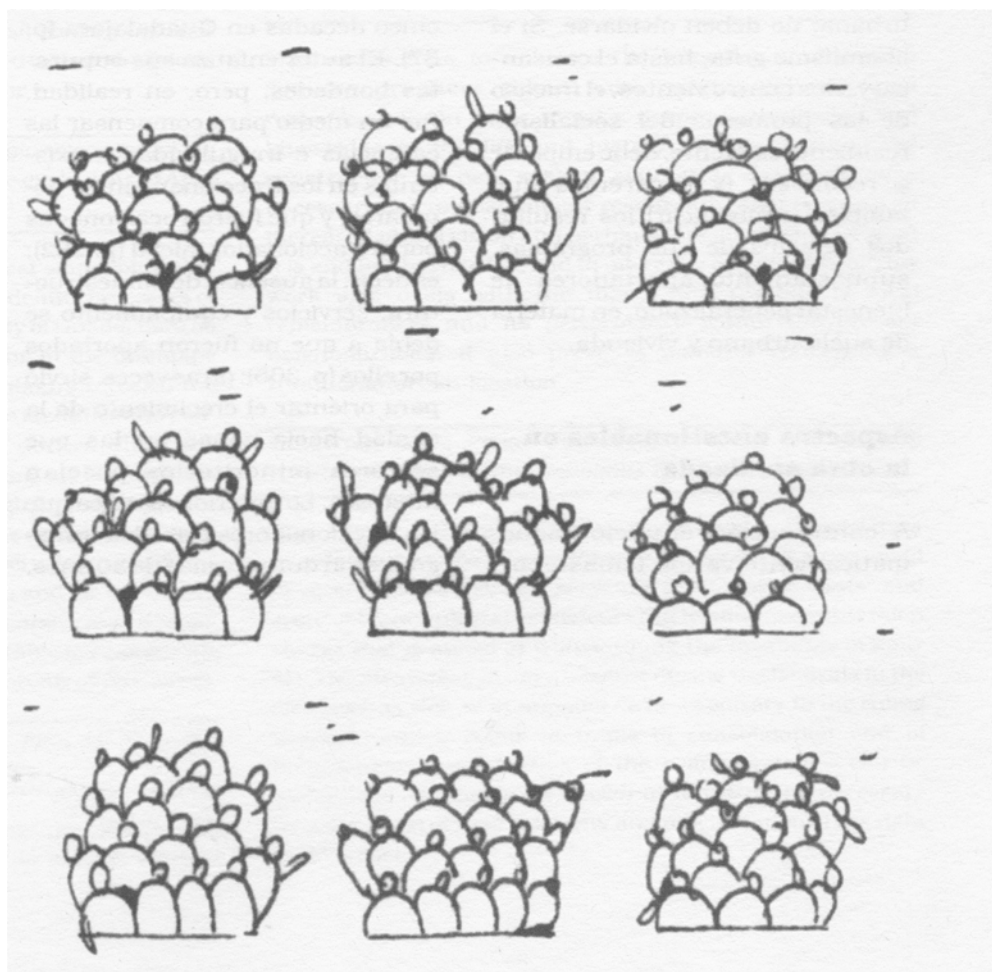
8. INCURSIÓN INMOBILIARIA Y HABITACIONAL DEL AYUNTAMIENTO TARDÍA PERO EFECTIVA, Y RÁPIDO ABANDONO DE AMBAS FUNCIONES. De 1971 a 1975 el ayuntamiento produjo, principalmente a través del “Proyecto Sur”, 4 922 viviendas y 813 después. En los ochenta construyó otras 2 000 en Villas San Juan. Posteriormente abandonó esta función promotora o financiadora (p. 413). A través de los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS), de 1984 a 1991 ofertó 10 730 lotes con servicios mínimos o infraestructura progresiva. Y en los ochenta proporcionó un número considerable de vivienda en renta (p. 406). Pero los programas públicos de vivienda del ayuntamiento dejaron de operar a partir de 1989. Hoy su oferta habitacional es prácticamente nula.

9. PRODUCCIÓN CRECIENTE DE SUELO Y VIVIENDA POR PARTE DEL SECTOR POPULAR. Cada año, 15 o 20 fraccionamientos irregulares se suman a los 244 existentes en el AMG (p. 437). Esta producción popular es superior a la de los sectores público y privado (p. 437).

10. RELEVOS ENTRE LOS ACTORES CENTRALES. Ha habido un cambio y sustitución en los principales actores que operan tanto en torno al acceso a la tierra como a la vivienda. En la Colonia, el actor central era el municipio, después lo fue la Iglesia, en cuanto poseedora de buena parte del suelo urbano y de la vivienda en renta, posteriormente los comerciantes e industriales fueron adquiriendo progresivamente bienes inmuebles, y actualmente hegemoniza este sector el capital inmobiliario. Éste es hoy el verdadero conductor de las políticas sobre suelo, habitacional e incluso urbana (p. 481, nota 41). Como dice lapidariamente el autor: “Guadalajara se abandona al capital inmobiliario” (p. 364).

El liberalismo y la ciudad

Las promesas del liberalismo —tanto del siglo XIX como del actual— en materia urbana han constituido un auténtico fraude, anunciaron que la ciudad iba a ser el ámbito de la racionalidad, el orden y el progreso, y la transformaron en un nefasto mercado inmobiliario especulativo. Prometieron convertir a todos en propietarios de suelo y vivienda y crearon acaparadores de tierra expropiada a los municipios, a las comunidades y a la Iglesia. El supuesto y anunciado acceso generalizado a la propiedad urbana se convirtió en su acelerada y tremenda acumulación y concentración. La etapa más reciente (durante los gobiernos de Carlos Salinas de



Gortari y Ernesto Zedillo) genera cinco procesos contradictorios y negativos: 1) la creación acelerada de pobres imposibilitados de acceder a la tierra y la vivienda, 2) la aplicación de criterios exclusivamente financieros en la gestión de la vivienda *social* (hoy se distingue muy poco la gestión del INFONAVIT o del FOVISSSTE de la que aplican los bancos en materia de créditos hipotecarios), 3) el retiro de recursos a las instituciones vivendistas que atienden a las mayorías, y el diseño de políticas urbanas populistas (PRONASOL, etcétera) escasamente eficaces, y 4) el riesgo inminente de que, aun los que poseen vivienda hipotecada (deudores de la banca), puedan perderla. Estas dolorosas aportaciones del liberalismo, de antes y de ahora, en materia urbana, no deben olvidarse. Si el liberalismo grita, hasta el cansancio y a los cuatro vientos, el fracaso de las promesas del socialismo realmente existente, debe empezar a reconocer (y esperamos que también a modificar) los resultados nefastos de sus programas, supuestamente aportadores de bienestar generalizado, en materia de suelo urbano y vivienda.

Aspectos cuestionables en la obra analizada

A continuación enuncio esquemáticamente varios temas

abordados por el autor y que son controversiales:

- **MÁTICES NECESARIOS.** Debido al amplio periodo que estudia el autor y a la diversidad de asuntos tratados el riesgo inevitable es pasar quizá rápidamente sobre algunas cuestiones complejas a las que alude, como el comportamiento de la economía en los periodos considerados, las diferentes situaciones políticas, la estructura de las relaciones sociales, las instituciones sociales predominantes, entre otros. En cada uno de estos asuntos, López Moreno no tenía porqué realizar análisis específicos. Pero, al referirse a ellos, era necesario que los ubicara y caracterizara, al menos esquemáticamente.

- **VISIÓN OPTIMISTA ACERCA DEL “SISTEMA MIXTO” DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD.** Este sistema operó durante cinco décadas en Guadalajara (p. 37). El autor enfatiza sus supuestas bondades, pero, en realidad, fue un medio para compensar las carencias e irregularidades existentes en los fraccionamientos populares, y que fueron ocasionadas por el fraccionador inicial (p. 282); es decir, la ausencia de infraestructura, servicios y equipamiento se debía a que no fueron aportados por ellos (p. 305); otras veces, sirvió para orientar el crecimiento de la ciudad hacia zonas en las que sectores minoritarios poseían intereses. Lo anterior significa que los fraccionadores privados transgredieron durante más de 30 años,

de forma obvia y generalizada, la ley de fraccionamientos (p. 321) y que el sistema mixto protegió su *modus operandi*

- **CARACTERIZACIÓN EQUÍVOCA DEL SISTEMA MIXTO.** El autor lo califica como “pluralista”, aunque termina reconociendo que era corporativo y cupular (pp. 30 y 31, 44, 339, 343, 391). Como es sabido, pluralismo y corporativismo son conceptos opuestos. En realidad, el sistema mixto operó de manera desequilibrada en favor del sector patronal (pp. 343, 392, 477, 478, 479, 483).

- **CALIFICACIÓN BENEVOLENTE DEL INSTITUTO DE “BIENESTAR SOCIAL”.** Este instituto puso en marcha un programa de vivienda social impulsado por empresarios de Guadalajara. Pero, en realidad fue un organismo que, a pesar de autodenominarse de origen *privado*, constituyó su patrimonio inicial con recursos *públicos* (p. 341), ya que la mayoría de los patrones de Guadalajara no cotizaba suma alguna a este fondo de vivienda (p. 344). Por ello, el carácter social que el autor le atribuye viene más de sus aportantes fundamentales (los trabajadores) que de sus creadores.

En el conjunto de la obra reseñada, los cuatro aspectos cuestionables mencionados no opacan su valor central en cuanto aportación significativa para la comprensión de los procesos inmobiliarios y habitacionales de Guadalajara.