

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Nivel Superior según Acuerdo Secretarial
15018, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOSOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

LÍNEAS DE ACCIÓN ORIENTADAS A LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA PARA LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES DE ZAPOPAN, JALISCO

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA JUAN LANZAGORTA VALLÍN

DIRECTOR DE TESIS MAESTRO SERGIO FRANCISCO MÉNDEZ CUIEL

TLAQUEPAQUE, JALISCO, DICIEMBRE 16 DE 2004

ÍNDICE	
AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN	6
Acerca de las políticas públicas	11
Ordenamiento Territorial	13
CAPÍTULO 1	
DIAGNÓSTICO	17
1.1. METODOLOGÍA	17
1.2. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, DÉFICIT HABITACIONAL Y DESEMPLEO: CAUSAS ESTRUCTURALES DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES	
1.2.1 Crecimiento demográfico	17
1.2.2. Déficit habitacional y empleo	22
1.2.3. Asentamientos irregulares	28
1.2.4. Políticas públicas de vivienda implementadas en México:	33
1.2.4.1 Instituciones gubernamentales productoras y promotoras de la producción de suelo y vivienda.	34
1.2.4.2 Tolerancia	37
1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ZAPOPAN DE 1959 A 2003	41
1.3.1 Datos generales de Zapopan	41
1.3.2 Testimonios: Zapopan 1959-2003	42
1.3.2.1. Metodología	42
1.3.2.2. Entrevistas	42
1.3.3. Síntesis de los testimonios	56
1.3.4. Dirección de Asentamientos Populares	61

CAPÍTULO 2

PRONÓSTICO	65
2.1 Escenarios y visiones	65
2.1.1. Desarrollo urbano anárquico	66
2.1.2. Metrópoli	68
2.1.3. Participación ciudadana, gremial y universitaria	71
2.1.4. Movilidad y transporte público	73
2.1.5. Redensificación y servicios públicos	74

CAPÍTULO 3

3.1. LA APUESTA: acciones propositivas, sencillas, viables y más justas	78
---	----

CAPÍTULO 4

4.1. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UNA POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN ZAPOPAN, JALISCO	85
4.1.1. Causas y efectos	86
4.1.2. Análisis de la problemática	90
4.2. LÍNEAS DE ACCIÓN	93
4.2.1 POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS	94
4.2.1.1. Regularizar la tierra, adquirir reservas territoriales y ofertar lotes con servicios y vivienda accesible	94
4.2.1.2. Crear una instancia municipal de primer orden, destinada a atender los asentamientos irregulares	94
4.2.1.3. Crear centros populares de ordenamiento urbanístico	95
4.2.1.4. Instrumentar y aplicar los Derechos Urbanos	96
4.2.1.5. Redefinir las funciones de las instancias oficiales involucradas en los asentamientos irregulares	99

4.2.2. ECONÓMICO-SOCIALES	
4.2.2.1. Desregular los trámites de construcción	101
4.2.2.2. Instrumentar un departamento de diseño y construcción en las asociaciones vecinales	102
4.2.2.3 Crear la figura del inspector vecinal	103
4.2.3. EDUCATIVAS Y CULTURALES	103
4.2.3.1. Educar en materia urbana	103
4.2.3.2. Comunicar y difundir información pertinente para los AI	105
4.2.3.3. Reformar el servicio social profesional y universitario	105
4.2.4. TÉCNICAS Y JURÍDICAS	
4.2.4.1. TÉCNICAS	106
4.2.4.1.1. Elaborar el Plan General y los Planes Estructurales de Urbanización de los AI	106
4.2.4.1.2. Instrumentar un banco de datos	107
4.2.4.2. JURÍDICAS	108
4.2.4.2.1. Realizar reformas a las leyes y reglamentos	108
4.2.4.2.2. Instrumentar oficinas del Ministerio Público especializadas en delitos urbanos	109
4.2.4.2.3 Aumentar las penas por delitos urbanos	110
4.2.4.2.4. Crear la figura de Notario Público	110

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES SOBRE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UNA POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES DE ZAPOPAN, JALISCO	113
---	-----

CAPÍTULO 6	
BIBLIOGRAFÍA	119
CAPÍTULO 7	
ANEXOS	124
ANEXO 1. DIRECCIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES DE ZAPOPAN	124
ANEXO 2. DERECHOS HUMANOS	130
ANEXO 3. EL ROSTRO SUCIO DE ZAPOPAN	134 a 161

AGRADECIMIENTOS

Al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y a Carlos Aguirre Paczka, Jefe del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano, por el apoyo que me brindaron para cursar la Maestría en Política y Gestión Pública.

A los Maestros: Óscar Humberto Castro Mercado, Alejandro Mendo Gutiérrez, Gerardo Irving Monroy Ramírez de Arellano y Álvaro Salvador Morales Hernández, por sus acertadas reflexiones y observaciones a este trabajo.

Al Maestro Sergio Francisco Méndez Curiel, asesor de esta tesis, por su ordenada e inteligente orientación.

INTRODUCCIÓN

Coincide este trabajo con el debate público abierto cada temporada de lluvias en torno a las zonas de riesgo en los asentamientos irregulares (AI), sobre la reubicación de familias, demolición de viviendas, desalojos violentos y accidentes, o “con ocasión de algún suceso luctuoso del que se hacen eco los medios de comunicación” según comenta Horacio Capel,¹ así como al respecto de las modificaciones en ciernes al Reglamento de Zonificación y la Ley de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco las cuales, a la fecha, no prevén soluciones de fondo ni expeditas a la problemática socio-urbana del interés de este trabajo. Pese a la importancia y a la gravedad de la situación prevaleciente, poco de trascendencia se ha planteado sobre el tema y menos aún se han implementado políticas públicas pertinentes ni discutido el tema en foros o jornadas especializados en los que participen, a la vez, los diversos actores sociales involucrados, tales como los representantes del sector oficial, los especialistas y, por supuesto, los habitantes de las llamadas también *ciudades perdidas*. Un solo encuentro ocurrido a finales de la década de los 80 en la ciudad de Guadalajara sobre los AI de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), convocado por el Colegio de Ingenieros del estado de Jalisco, A.C. (CICEJ),² no contó lamentablemente con la participación de personas o grupos

¹ Horacio Capel, 2002, “Autoconstrucción y barroquismo” en *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*, Edit. Ediciones del Serbal, España, p.466.

² CICEJ, SOCIEDAD DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS DE GUADALAJARA, 1989, *Memoria: El reordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en el área metropolitana de Guadalajara*, Edit. CICEJ, Guadalajara.

representantes de los AI, en tanto que los resultados de cinco seminarios internacionales sobre metodología participativa aplicada al crecimiento urbano en las ciudades de Latinoamérica, organizados a partir de 1999 por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), a través del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano y dentro del marco de la Cátedra UNESCO-ITESO, fueron publicados apenas en junio del 2002 y noviembre de 2004.³

Desde la década de los 70 el problema ha crecido dramáticamente en la ZMG: de acuerdo con los datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco (SEDEUR), en el año 2002 la ZMG contaba con 588 asentamientos de este tipo,⁴ en su mayoría construidos sobre suelo ejidal o comunal destinado a la producción agrícola, en zonas de riesgo y al margen de los criterios y especificaciones mínimas de infraestructura y de habitación que se presumen indispensables para que todo ser humano pueda desarrollarse con dignidad; lo que ha devenido en un problema estructural compartido con otros siete municipios aledaños que integran la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) y que han dado forma, de manera irreversible, a la metrópoli jalisciense. El incremento de la pobreza en nuestro país; el deterioro natural

³ Ver bibliografía. Sobre este tema, la excepción ha sido la Universidad de Guadalajara con diferentes estudios realizados por el Centro de Estudios Metropolitanos del Centro de Arte Arquitectura y Diseño a partir de la década de los 80.

⁴ SEDEUR, 2002, *Listado de Asentamientos Irregulares en la ZMG*. En este listado, se registran un total de 588 asentamientos irregulares, de los cuales 273 corresponden a Zapopan. Por su parte, la Dirección de Asentamientos Populares de este municipio, periodo 1995-1997, consigna sólo 123 asentamientos de este tipo, en tanto que para el año 2003, según la Dirección para la Creación de Reservas Territoriales y Regularización de Zapopan, el número ascendió a 132.

del campo, las limitadas políticas públicas de impulso al campo; las poco atractivas oportunidades de empleo que ofrecen las grandes ciudades para los habitantes de los asentamientos en cuestión; la especulación, el tráfico de tierras y el oportunismo político, son algunos de los factores estructurales que hacen posible que el fenómeno urbano irregular no sólo exista y se expanda desordenado, sin freno y límite alguno, sino que se consolide como una forma común de urbanización con todas sus implicaciones. De las cuales sobresale el encarecimiento de la pobreza, lo que se ve reflejado en las cuotas semanales que los vecindados deben cubrir a los líderes para evitar ser echados del asentamiento y “legalizar” la situación del predio; los pagos anuales por la ilegal renovación de la “cesión de derechos” ejidales; el suministro de agua potable a través de pipas; la compra de material para rellenar barrancas y nivelar predios; la compra *a cuentagotas* de material para la edificación de las viviendas; las “mordidas” a los funcionarios de las distintas instancias gubernamentales y de la empresa encargada del suministro eléctrico; las propinas por el traslado de las personas a la vialidad más cercana; los fletes para el traslado de los escasos enseres; la pérdida del ingreso semanal - incluso del empleo- por faltar al trabajo a causa de vigilar el predio adquirido de buena fe o tener que asistir a la Dirección de Obras Públicas a solucionar las multas impuestas; las limosnas para la innecesaria construcción del templo de la colonia; el deterioro de la salud por la contaminación ambiental; el dolor y la muerte en ocasiones, por enfermedad y violencia, ante la imposibilidad de

que las ambulancias y las patrullas ingresen al asentamiento por falta de vialidades adecuadas, por mencionar algunas.

Bajo estas condiciones socioeconómicas, cuya solución escapa al mero control de los gobiernos municipales y estatales, el crecimiento urbano anárquico no puede ser frenado por decreto, como lo exigen algunas personas ajenas a la complejidad del problema: la historia -al menos la de nuestro estado- está llena de ejemplos en ese sentido y vacía de políticas, decisiones y acciones flexibles que ayuden a reconvertir el fenómeno en oportunidad cotidiana para todos. Lo que contrasta con el espíritu solidario de los vecindados el cual se fortalece en la adversidad hasta hacerse casi indestructible, y cuya paciencia y capacidad de adaptación crecen *ad infinitud* transformando el tiempo en un poderoso aliado. Ello define a los habitantes de estos lugares, quienes son empujados a vivir en las condiciones de vida precarias a las que desafortunadamente nos hemos acostumbrado como sociedad.

Es así que, si tenemos en cuenta que todo ser humano necesita un entorno digno para desarrollarse y vivir, y que en nuestras sociedades la construcción de una vivienda propia es fundamental para la integración social de las personas, entenderemos cómo el problema de los AI no sólo es un problema económico sino también sociopolítico. En este sentido, se hace necesaria la puesta en marcha de políticas emergentes que vayan encaminadas a ordenar los asentamientos irregulares existentes o en proceso, así como de acciones dirigidas a promover la construcción de vivienda con ofertas accesibles en favor

de aquellos colectivos en situaciones de exclusión social, como es el caso que nos ocupa, procedentes de medios sociales marginales, minorías étnicas e inmigrantes no sólo de otros estados del país o del extranjero, sino de las propias ciudades en las que fincaron sus expectativas de vida.

Este estudio está dirigido al sector oficial en sus distintos niveles y a los habitantes de los AI de nuestro estado. Está dirigido, también, a todos aquellos organismos civiles y universitarios que, a través de la gestión urbana⁵, están en lucha permanente en contra de la exclusión social y en la defensa del derecho que tienen los seres humanos a mejorar su calidad de vida y a vivirla con dignidad, como ya fue mencionado.

Una de las intenciones de este trabajo es que sea una herramienta útil para elevar la calidad de vida de sus habitantes y mejorar las condiciones materiales de las comunidades en circunstancias de precariedad en general, especialmente del municipio de Zapopan, el cual se ha tomado como ejemplo con el propósito de definir líneas de acción orientadas a la creación posterior de una política pública alternativa e innovadora que ayude, al menos, a disminuir la problemática del estado. Por ello, el presente trabajo no pretende profundizar en el origen de las causas que generan este tipo de asentamientos,

⁵ *Gestión Urbana*: remite entonces a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales "se gestionan", al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas (Coulomb, R., 1993; p.18), en LÓPEZ MORENO, Eduardo, 1997, *Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales*, Edit. UdeG., p. 117.

ampliamente estudiadas por los investigadores, sino proponer líneas de acción que posibiliten una mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

En virtud de lo anterior, el capítulo primero está dedicado a mostrar las causas evidentes que originan los asentamientos espontáneos, para lo cual se presentan algunas reflexiones y gráficas relativas al crecimiento demográfico, el empleo y el déficit de vivienda en Jalisco y en varios países de Sudamérica y Europa; su propósito es demostrar la incapacidad de los gobiernos, especialmente de los países pobres, para atender esta problemática.

El segundo apartado, recoge los testimonios de varios funcionarios a partir de 1959, quienes tuvieron en algún momento bajo su responsabilidad el desarrollo urbano del municipio de Zapopan y acopia, también, la opinión de los protagonistas o actores de los asentamientos del interés de este trabajo, como son los ejidatarios, los presidentes de las asociaciones vecinales, los vecindados, los promotores inmobiliarios y las organizaciones no gubernamentales, las cuales dibujan la otra cara de la moneda en torno a este dramático asunto. Con ello se pretende dar a conocer cuáles fueron las políticas públicas aplicadas por el gobierno municipal durante los últimos 40 años, época que vio nacer y proliferar el fenómeno urbano irregular en nuestra entidad.

El tercer capítulo expone la apuesta de esta tesis, el cuarto aborda las líneas de acción para una política de gestión pública y el quinto consigna las conclusiones finales del trabajo.

Pero, ¿qué son las políticas públicas?, ¿para qué sirven?, ¿qué es lo que define al ordenamiento urbano? o ¿cómo pueden incidir las políticas públicas en dicho ordenamiento?

Antes de abordar el tema toral del presente trabajo se decidió incluir, como parte de esta introducción, el significado y la función de las políticas públicas con el propósito de aclarar su importancia en el ámbito urbano. Para ello, se consultó el concepto de políticas públicas acuñado por estudiosos como Harold Laswell, Eugene Bardach o Jesús Ramírez, quienes coinciden en que las políticas públicas son indispensables para el buen gobierno.

ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una mejor inteligencia que conduzca a un mejor gobierno
Harold Lasswell

El concepto de ciencias políticas fue articulado por Harold D. Lasswell (1951), quien buscó mejorar la calidad en la forma de gobierno, dedicando especial atención a las etapas o fases de la política, entendidas como un “modelo del proceso de decisión”. Sin embargo, esta intención, apoyada en Garry Brewer - uno de los alumnos de Lasswell en la Universidad de Yale- ha sido interpretada en las dos últimas décadas por muchos de los encargados de elaborar las políticas públicas en los gobiernos, como un conjunto diferenciado de movimientos en que primero se define el problema; después, un conjunto de actores se encarga de implementar la acción de política tomada y por último se evalúan los resultados de su aplicación, lo que no concuerda precisamente con la intención original de Lasswell. Esta situación es aclarada por Luis F. Aguilar Villanueva, quien comenta:

La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no

entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden unos tras otros.⁶

Al respecto, Virgilio Hernández expresa: “Los trabajos de Simon, Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone, son esenciales para comprender que la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, y tampoco de los análisis exhaustivos de partidos y elecciones”.⁷ Este personaje agrega que el debate se centra, sobre todo, en “la capacidad y posibilidad de los gobiernos para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo económico”, en lo que coinciden los especialistas desde sus distintas posiciones. Así pues, la visión que asume este trabajo de las políticas públicas es aquella que plantea que son todos aquellos flujos que provienen desde el régimen político hacia la sociedad, “en los que intervienen una serie de factores, actores y el principal elemento para su establecimiento es su legalidad, sin importar, en muchos casos, ni el proceso ni la posibilidad de su realización”. Algo que es común en nuestros países donde es indispensable que el gobierno asuma la condición de facilitador, muestre disposición al diálogo y realice acciones coherentes a favor de la sociedad; y que ésta se implique lo más informadamente posible en los asuntos que le afectan, ya que sin ello los grupos de presión aparecen con fuerza obligando a las autoridades no sólo a tomar decisiones bajo lógicas

⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, 1996, en *Políticas públicas y agenda de gobierno*, Edit. Porrúa, México, pp. 15 y 71.

⁷ Virgilio Hernández E., 2001, “El origen de los estudios de las políticas públicas”, en *Dimensiones Teóricas sobre las Políticas Públicas*, documento publicado en el site de Internet de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador, recuperado en <http://www.cátedras.fsoc.uba.ar>

coyunturales, clientelares, patrimonialistas o populistas, sino a la inacción, la cual es concebida por Thomas R. Dye como una forma de política pública al definir este concepto como “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.⁸

Por otra parte, una opinión que responde a la pregunta sobre la utilidad de las políticas públicas es la fabricada por Jesús Ramírez, quien afirma:

El análisis y estudio de las políticas públicas contribuye al redimensionamiento del Estado; su adelgazamiento ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción.⁹

Pero no sólo eso, la participación ciudadana mayoritaria e informada en la gestión de los asuntos públicos en el ámbito local puede ayudar al fortalecimiento de la acción del Estado democrático y a mejorar la calidad de vida de las comunidades. De allí la importancia de la gestión social, urbana y de las relaciones del gobierno con la ciudadanía, de apuntar a garantizar el ejercicio de los derechos humanos, aumentar la transparencia de la gestión pública, crear nuevos y mejores mecanismos de acceso de personas y

⁸ Thomas Dye R., 1984, en *Understanding public policy*, Florida State, Estados Unidos de América. Jaime Ferrí Durá, “Definiciones” en *Políticas Públicas*, documento recuperado de <http://www.ucm.es>, Universidad Complutense de Madrid.

⁹ Jesús Ramírez, 2001, en *Apuntes de Administración y Dirección Estratégica*, Maestría en Política y Gestión Pública, ITESO.

organizaciones en las decisión, ejecución y evaluación de programas sociales. De este modo, se estará ampliando el espacio público a la acción de la sociedad civil.

Pero un análisis de las políticas públicas va más allá de las percepciones o decisiones personales debido a que, como lo afirma Eugene Bardach: “El asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos, los procesos y resultados del análisis de políticas usualmente involucran a otros profesionales e individuos interesados”.¹⁰

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Este trabajo intenta aportar su visión para el ordenamiento urbano en los asentamientos irregulares, lo cual tiene que ver con el ordenamiento territorial, su significado e interpretación por parte de las autoridades.

El diccionario *Larousse* nos dice que la palabra “ordenación” (u ordenamiento) territorial es la “mejora de la distribución, en una área geográfica, de las actividades económicas en función de los recursos naturales y humanos”, definición que comparte la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuando la instancia gubernamental establece que el desarrollo regional y la generación de estabilidad son símbolos de seguridad y orden y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece, entre otros aspectos, que: “Las ciudades requerirán adecuar

¹⁰ Eugene Bardach, 2001 (1998), en *Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas*, Edit. CIDE,p.13

los servicios y el equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de las interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implementar esquemas administrativos y de normatividad urbana eficaces; captar sus recursos humanos y promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad.¹¹

No obstante, la propuesta interinstitucional presentada por esta instancia del gobierno federal y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) -hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)- con el apoyo del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), define con claridad el concepto del ordenamiento basado en un modelo sostenible y sustentable. Dicha propuesta establece que el ordenamiento territorial “es una estrategia de desarrollo nacional y estatal que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, promueva patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio”.¹²

Ciertamente, bajo este concepto el ordenamiento urbano trasciende los límites que lo confinan generalmente a un asentamiento o colonia específica,

¹¹ SEDESOL, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del territorio 2001-2006, p.16.

¹² Consejo Nacional de Población, Ordenamiento territorial, documento recuperado en <http://www.conapo.gob.mx>, el 12 de octubre de 2004.

para ampliar su visión hacia la metrópoli, el territorio estatal y el nacional en materia de uso del suelo, infraestructura básica, vivienda, transporte, producción y regionalización, entre otros conceptos y servicios, todo lo cual se encuentra consignado en los planes de ordenamiento municipales que integran el conjunto de normas, estándares urbanísticos y reglamentos que determinan en un territorio, una ciudad o una parte de ella, los niveles de edificabilidad, la intensidad de utilización del suelo y su clasificación.

No obstante las leyes y reglamentos existentes en la materia, este pretendido orden es cotidianamente quebrantado en los AI en todo el país, flagelo que cada día se multiplica con grave riesgo para el entorno inmediato y las ciudades al consolidarse a través del tiempo en condiciones poco favorables para el mejor desarrollo de sus habitantes. Debido, entre otras razones, al desorden y a la ineficiencia con que fue creada su traza urbana, dispuestos los espacios públicos y privados, y destinados los recursos humanos y económicos durante el largo proceso de su gestación. Situaciones reversibles sólo a un elevado costo económico, político y social, imposible de ser considerado como una opción viable en nuestro medio a excepción de algunos ejemplos que, por su impacto social, las autoridades juzgan conveniente llevar a cabo eventualmente, como es la continuidad de una vialidad primaria bloqueada por algún asentamiento irregular.

Lo anteriormente mencionado, entre otros aspectos, refuerza la necesidad de crear una política pública destinada a ordenar en lo posible los AI existentes,

además de orientar en la materia a los ciudadanos a través de acciones informadas y comprometidas, justas y equitativas, con la intención firme de mejorar la calidad de vida no sólo de sus pobladores sino también de quienes habitan y conviven en la zcg. Ello permitiría a las autoridades en general, especialmente a las municipales, abordar esta problemática desde la óptica de mejorar la calidad del servicio cotidiano que ofrecen a los ciudadanos de estos asentamientos, a través de acciones de prevención y de apoyo decidido, cuyas ausencias suelen justificarse bajo el amparo de la ley debido a la irregularidad en que se encuentran asentadas millones de familias mexicanas, a quienes frecuentemente se les violan sus derechos humanos por ese sólo hecho.

Es por ello, entre otras causas más, que este trabajo está encaminado a proponer una solución a los efectos negativos que genera la urbanización anárquica, antes que a superar las causas estructurales que le dan origen, lo cual tiende a rebasar la capacidad de los gobiernos municipales.

“Cuando uno maneja problemas urbanos -nos dice Jean Bartheemy-, es necesario sentirse satisfecho de poder dar pequeños pasos en la dirección correcta”.¹³

Para este trabajo se entiende por ordenamiento urbano todas aquellas estrategias y acciones orientadas a: optimizar y eficientar la infraestructura y los

¹³ Edith Jiménez Huerta, 2000, en *El principio de la irregularidad, mercado del suelo para la vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Ed. Juan Pablos editor, Centro de Investigaciones y estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, p.13.

espacios públicos o privados en los AI; mejorar la imagen urbana barrial; informar, organizar y capacitar a los pobladores en asuntos técnicos urbanos-arquitectónicos y a promover una cultura de la ciudad entre este sector de la población; además de la incorporación de los AI a las áreas urbanas oficiales y el ofrecimiento de vivienda social.

CAPÍTULO 1 DIAGNÓSTICO

1.1. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este capítulo, se recurrió a la consulta documental y bibliográfica; así como a visitas de campo y a la entrevista abierta, audio grabada y transcrita bajo un enfoque temático, de la cual se tomó sólo aquella parte de interés para el presente trabajo.

1.2. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, DÉFICIT HABITACIONAL Y DESEMPLEO: CAUSAS ESTRUCTURALES DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Sin duda, el desarrollo urbano o más específicamente aún, el crecimiento de las ciudades, continuará siendo materia de discusión prioritaria en el mundo durante este siglo que recién empieza: el siglo XXI; lo cual no debe preocuparnos tanto como lograr su ordenamiento.

1.2.1. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

En 1998, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó que para el año 2000, 76.61% de la población en América Latina viviría en zonas urbanas en tanto que, para México, predecía que dicho porcentaje llegaría a 77.71 %.¹⁴ Tres

¹⁴ Edith Jiménez Huerta, 1998, "Las reservas territoriales en Aguascalientes", en FAUSTO BRITO, Adriana, 1998, *Políticas y Estrategias sobre Suelo Urbano*, Edit. SIMORELOS y la Universidad de Guadalajara.

años después, el Banco Mundial declaraba que en la república mexicana más del 70% de la población habitaba ya en centros urbanos y las últimas estadísticas sugieren que para el año 2020, alrededor del 75 % de la población mundial habitará en las ciudades, porcentaje que coincide con el esperado para el caso de México,¹⁵ cuyo sistema nacional de ciudades está conformado por 364 ciudades de diverso tamaño y dinamismo, donde viven 63.2 millones de personas, el 65% de la población del país.¹⁶

El crecimiento urbano es, pues, inevitable; lo que no necesariamente es negativo si logramos que se lleve a cabo con orden y dignidad para todos, situación que enfrenta un desafío enorme en nuestra nación, dada la condición de pobreza en que se encuentra inmersa, la cual alcanzó el 65% de la población en el año 2002.¹⁷ Esta realidad, aunada a otros factores, ha impactado negativamente el ámbito del desarrollo urbano cuya consecuencia histórica más dramática, entre otras, se ve reflejada con el surgimiento y la proliferación de los llamados AI, que deben su nombre, según Alejandro Mendo Gutiérrez,¹⁸ “al hecho de que no están incorporados a los distritos municipales reconocidos como urbanos”, los cuales se debaten entre la legalidad y la justicia para los más necesitados de la sociedad.

¹⁵ Datos oficiales del World Bank, Eurosur en *Desarrollo urbano y efectos sobre las tierras agrícolas*. Documento recuperado de <http://www.eurosur.org>, el 7 de abril de 2001.

¹⁶ Consejo Nacional de Población, CONAPO, y SEDESOL, noviembre 21 de 2004.

¹⁷ Julio Bolvinik, 16 de agosto de 2002, en “Economía Moral”, en *La Jornada*.

¹⁸ Alejandro Mendo Gutiérrez es académico del ITESO y Mtro en Investigación, Gestión y Desarrollo Local por la Universidad Complutense de Madrid. Ocupó el cargo de Coordinador de la Maestría en Gestión Social del Hábitat en el ITESO del año 2000 al 2003 y es miembro del Observatorio Metropolitano de Guadalajara.

En este campo, la ciudad de México es el mejor ejemplo con que contamos en nuestro país. Según datos consignados en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la superficie urbanizada de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) pasó de 700Km² en 1950, a 1,000Km² en 1970 y a 1,500Km² en 1990, lo que implica que “se pierden anualmente 240has de bosques por la tala clandestina, incendios forestales, ocupación irregular y cambios de uso del suelo”.¹⁹

Sobre este tema, Francisco Covarrubias Gaitán²⁰ en su investigación *Crecimiento metropolitano de la ciudad de México y necesidades de financiamiento*, afirma que, en 1970 la población de la Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) alcanzó los 8.81 millones de habitantes; de los cuales 6.3 millones correspondieron al Distrito Federal y 1.88 millones de habitantes a los municipios conurbados, sobre una superficie de 682.60Km² y una densidad de 129 hab/ha. En el año 2000 la superficie fue de 1,450Km² y alcanzará, para el 2010, los 1,626.90Km², de los cuales más del 50% serán ocupados por AI, si tomamos en cuenta que en el año de 1990 dichas colonias ocupaban el 49.11% de la superficie de la ZMCM (ver cuadros 1 y 2) y cada año de 100 a 125 mil

¹⁹ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 31 de diciembre de 2003, p.9.

²⁰ Francisco Covarrubias Gaitán, 2000, en *Crecimiento Metropolitano de la Ciudad de México y Necesidades de Financiamiento*, p.9, en su carácter de director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Documento recuperado de <http://www.iiec.unam.mx>.

familias se asientan clandestinamente en predios irregulares, según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).²¹

Cuadro1.
Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Superficie urbanizada, según tipo de poblamiento por AGEB urbanas 1990²²

Tipo de poblamiento	Distrito Federal		Municipios Conurbados		Zona Metropolitana de la Ciudad de México	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Centro Histórico	970.3	1.47	-	-	970.3	0.72
Poblados conurbados	7,817.50	11.85	13,503.20	19.66	21,320.70	15.84
Colonias populares	29,395.90	44.58	36,709.20	53.46	66,105.10	49.11
Conjunto habitacional	7,722.70	11.71	6,382.50	9.29	14,105.20	10.48
Residencial	12,495.30	18.95	8,633.90	12.57	21,129.20	15.70
Otros	7,542.00	11.44	3,439.10	5.01	10,981.10.	8.16
Total	65,943.80	100.00	68,688.00	100.00	134,611.80	100.00

Fuente: Coulomb, René y Suárez Pabellón, Alejandro, Cenvi. *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Serie Estudios Regionales, CONAPO, México 1998.*

Nota: Las diferencias en la superficie urbanizada entre el cuadro 1 y el cuadro 2 (4 en el estudio original) para 1990, se atribuye a que en el cuadro 1 se integraron las superficies por AGEB; mientras que los datos del cuadro 2, se han hecho en forma gruesa a partir de mosaicos fotográficos aéreos.

²¹ SEDESOL, *México: retos de la vivienda*, documento recuperado de: <http://www.sedesol.gob.mx>.

²² Francisco Covarrubias Gaitán, *ibidem* 18, p.12. De 1999 a marzo de 2004 se desempeñó como Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México.

Cuadro 2

Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Población y Área Urbana de la Ciudad de México, superficie y densidad, 1950-2020 ²³

Año	Población (miles)	Superficie (ha)	Densidad (hab/ha)
1950	2,953	22,960	129
1960	5,125	41,010	125
1970	8,816	68,260	129
1980	12,333	106,660	117
1990	15,047	121,320	124
1995	17,089	132,570	129
2000	18,210	145,000	125
2010	20,533	162,690	126
2020	22,253	174,830	127

Fuente: 1950-1970. Unikel Spectro, Luis; Borah, Calnek, *et al* "La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México", en *Ensayos sobre el Desarrollo Urbano de México*, Sep. Setentas, No.143, 1974.

1980-1990. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, DDF., SEDESOL, EDO. MEX.

1995. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996. SEDUVI, DDF.

2000-2010. Proyecciones de población 2000. CONAPO.

2020. Cálculos de Francisco Covarrubias Gaitán a partir de las tasas de crecimiento presentadas en Proyecciones de Población 2000.

En Jalisco las cosas no son diferentes. Mientras que en 1950 la zcg estaba conformada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, lo que representaba 28.06% de la población estatal, para 1995, con la integración de los municipios de Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, la superficie conurbada abarcó 58.13% del estado²⁴ o una superficie de 282.80Km² (ver cuadros 3, 4 y 5). En tanto que para el 2000, la mancha urbana registró 350.0Km².

²³ Francisco Covarrubias Gaitán, ídem 18, p.12.

²⁴ Proyecto de Plan de Ordenamiento de la zcg en donde se señala: "El decreto que establece la zcg incluye solo siete municipios, a través de esta actualización se formalizará la inclusión del municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos", p.7.

Cuadro 3.
Zona Metropolitana de Guadalajara, Población, Superficie y densidad,
1950-2000

Año	Población hab	Superficie ha	Densidad Hab/ha
1900	101,452	800	126.82
1910	120,000	1,220	98.36
1920	143,376	1,520	94.33
1930	179,556	1,930	93.03
1940	274,000	2,620	104.58
1950	490,000	4,180	117.22
1960	915,000	9,040	101.22
1970	1,544,000	11,005	140.30
1980	2,336,000	20,000	116.80
1990	3,040,000	28,280	104.83
1995	3,482,000	29,000	123.13
2000	3,461,540	35,000	98.90
2010	5,004,000	45,844	109.15
2020	6,046,000	56,261	107.46

Fuentes: Elaboración propia con información de las siguientes fuentes: Población 1900-1940: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y Secretaría de Economía Nacional, 2002; Población 1950-2020: Hipótesis de crecimiento: media, *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara*, p.67. Superficies: Beatriz Núñez, *Guadalajara, una visión del siglo XX*, El Colegio de Jalisco/Ayuntamiento de Guadalajara, Zapopan, 1999. Los datos de las superficies de los años 2010 y 2020, son proyecciones para una densidad media consignadas en el POZCG, p.7

Cuadro 4.
Zona Conurbada de Guadalajara, población en 1995
y superficie por municipio

Municipio	Población 1995	Superficie (Km2)
Guadalajara	1633,216	153.0
Tlaquepaque	449,238	130.5
Tonalá	271,857	195.0
Zapopan	925,113	1,220.0
El Salto	70,085	93.5
Ixtlahuacán de los Membrillos	20,598	186.0
Juanacatlán	11,513	144.5

Tlajomulco de Zúñiga	100,797	705.5
TOTALES	3,482,417	2,828.0

Fuentes: Datos de población: Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI.
 Datos de superficie territorial: Proyecto de POZCG, Consejo Metropolitano de Guadalajara, mayo 1996

Cuadro 5.
Zona Conurbada de Guadalajara, Área Urbana, Reservas actuales para el crecimiento urbano, 2000-2010

Localidad	Área Urbana	Espacios Abiertos	Reservas Intra-urbanas	Reservas Externas	Áreas de Transición	Reservas Totales
Guadalajara	13,598	-	521	39		560
Ixtlahuacán	1,183	-	47	116	80	163
Juanacatlán	413	-	14	179	0	193
El Salto	2,418	-	609	1,681	144	2,290
Tlajomulco	4,845	-	729	1,468	2,281	2,197
Tlaquepaque	5647	547	3,081	163	1,468	3,244
Tonalá	3,285	300	1,611	1,280	1,714	2,891
Zapopan	14,138	582	2,966	3,706	2,836	6,672
Total ZCG	45,527	1,429	9,578	8,632	8,523,	18,210

Fuente: Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara

1.2.2. DÉFICIT HABITACIONAL Y EMPLEO

Paralelo al crecimiento y a la concentración demográfica en las ciudades, se encuentra el asunto de la vivienda cuyo rezago, de acuerdo con Miloon Kothari, relator especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada,²⁵ afecta “a más de 1,000 millones de personas en el mundo”, y a 170 millones en

²⁵ Una vivienda adecuada se determina por la situación legal de la tenencia y por contar con los servicios básicos, mismos que deben estar combinados con otros derechos humanos como la salud, el vestido, la alimentación y todos los que se engloban como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Latinoamérica:²⁶ Mientras que en Centroamérica existe un déficit habitacional de aproximadamente 2.7 millones de viviendas en una población de 30.5 millones de personas (ver cuadro 6)

Cuadro 6.

País, Población, Déficit habitacional y Porcentaje, en México, Cuba y los países Latinoamericanos

País	Población	Fuente y fecha	Déficit de viviendas	%
Argentina	36.223,947	Ing. Norberto Walter Pazos, Subsecretaría de Viviendas del Gobierno de la República Argentina, 2001. INDEC, 2002.	3.050,000	
Belice	249,183	**2002	15,000	0.4
Brasil	162.661,214	Gobierno de Brasil, 2003	5.400,000 urbanas 1.600,000 rurales	
Bolivia	8.705,000	Organismo Panamericano de la Salud, 2001. Carlos Bruce, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2003.	1.200,000	
Chile	15.116,435	Instituto Nacional de Estadística, INE, Censo 2002,	600,000	
Colombia	36.813,161	Gobierno de Álvaro Uribe. 2002	1.500,000	
Costa Rica	3.463,083	** 2002	165,000	
*Cuba	11.180,500	Población: Gobierno de Cuba, 1998; Déficit Hab: Mesa Lagos, 1997.	**1.000,000	
Ecuador	11.466,291	Margarita Romo Pico, 2000, en <i>Sistema para incentivos Caso Ecuador</i> , 2000. Institute for Housing and Urban Development Studies.	1.200,00	
El Salvador	5.828,987	Ministerio de Vivienda, 2002	550,000	16.2
Guatemala	11.678,411	**Gobierno de la República, 2002	1.390,000	40.9
Guyana	697,286	Ministerio de Vivienda: existe un déficit de 3000 viviendas anuales.	-	

²⁶ Revista *Tercer Sector*, No. 11, 1996, Documento recuperado de <http://www.tercersector.org/revista/11/11/htm>

Guyana Francesa	178,000	Gobierno, 2001		
Honduras	5.605,193	**2002	700,000	20.6
México	97.483,412	CONAPO, 2000. SEDESOL, 2002	4.291,000	
Nicaragua	4.272,352	**2002	382,000	11.1
Panamá	2.655,094	**2002	220,000	5.7
Paraguay	5.534,378	Comisión Nacional de la Vivienda. Susana Sottoli y Pablo Savina, 2001, en <i>La Política Social del Paraguay: análisis en el marco de la formulación de una estrategia nacional de reducción de la pobreza.</i>	399,000	
Perú	27.148,000	Gobierno de la República del Perú, 2003	1.500,000	
República Dominicana	8.581,477	Juan Antonio Vargas, Director General del Instituto Nacional de la Vivienda, INVI, 2001.	800,000	
Surinam	436,494	Gobierno de Surinam, 2002. Hábitat para la Humanidad Guyana.	91,633	
Uruguay	3.341,521	Pob: Instituto Nacional de Estadística, INE, 2001. Déficit: Carina Gobbi en "Viviendas de Menos y Problemas de Más", 1996.	120,000	
Venezuela	23.916,810	Segundo Programa de Vivienda de Interés Social para la República Bolivariana de Venezuela. Mauricio Silva.	1.600,000	

Fuente: Varios

*Lucía Dammert, 1997, en *Políticas de Vivienda en Cuba: análisis y perspectiva*. En 1996, la CEPAL propuso un déficit habitacional de 651,572 viviendas, ante la falta de información del gobierno de Cuba.

** César Augusto Díaz, Secretario Técnico de la VII MINURVI, Tegucigalpa, Honduras. 2002

En México, de acuerdo con los datos proporcionados por la SEDESOL, el déficit de vivienda al año 2000, fue de 4.2 millones de viviendas considerando una demanda anual de 650 mil, una oferta institucional que oscila entre las 200 mil y 250 mil viviendas y un escenario en el que "las familias en pobreza extrema generalmente no son atendidas por los programas de viviendas, aún incluso

con tasas de interés subsidiadas, por considerarlas no sujetas de crédito”²⁷
(ver cuadro 7).

Cuadro 7.

México: programas de vivienda apoyados por el estado. 1997-2000

Año	Vivienda nueva	Vivienda progresiva	Mejoram.de vivienda	Terrenos con serv.
1997	176.618	28.668	344.493	17.006
1998	189.368	15.030	207.586	18.315
1999	281.355	40.571	136.905	4.813
2000	336.271	42.662	94.579	3.276
Total período	983612	126931	783563	43410

Fuente: SEDESOL. Estadísticas de vivienda. Varios años

Es así que la vivienda social ha estado lejos de disminuir el problema habitacional en nuestro país: con una población total al año 2000 de 97, 483,412 personas y 21, 942,535 viviendas particulares, existe un rezago de 4 millones 291 mil acciones de vivienda; es decir casi 20% del inventario existente. Adicionalmente, desde el año 2000 hasta el año 2010, se requerirán por lo menos 731,500 nuevas viviendas anualmente lo cual significa más del doble de lo se ha edificado hasta ahora aún en los años de mayor auge económico en el país (ver Cuadro 8).

²⁷ SEDESOL, 2003, *México: retos de la vivienda*, documento recuperado de <http://www.sedesol.gob.mx>.

Cuadro 8.

México: necesidades de vivienda (número de unidades)

Periodo	Vivienda nueva	Mejoramiento de vivienda	Total de acciones
Hasta año 2000 (rezago)	1.811.000	2.480.000	4.291.000
Año 2001-2010 (anualmente)	731.584	398.162	1.129.746
Año 2001-2010 (todo el periodo)	7.315.840	3.981.620	11.297.460
Total hasta 2010	9.126.000	6.461.620	15.588.460

Fuente: SEDESOL. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006

En Jalisco, Eduardo López Moreno nos da cuenta de la participación del gobierno en la producción de vivienda:

Durante el periodo 1950-1970, la participación del Estado en la producción de casa habitación en la ZMG fue muy limitada, alrededor de cinco viviendas de cada cien fueron construidas bajo su égida. Para 1997 su participación se incrementa a un 15 por ciento del total de viviendas producidas; contribución que es aún muy reducida. En 1990 los recursos económicos estrictamente gubernamentales representaron menos de 1.62 por ciento del total de la inversión pública en la ZMG.²⁸

En ese mismo documento el autor proyectaba para el año 2001 un déficit de vivienda en el estado de 426,316 unidades (ver cuadro 9), lo que concuerda con los últimos datos proporcionados por la SEDESOL en la proyección que hace de la demanda de vivienda para la ZMG de 1995-2020 (ver gráfica 1).

²⁸ Eduardo López Moreno, 1995, en *La Vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, UdeG/ITESO/ p.48.

Cuadro 9.
Escenario de Evolución del Déficit Habitacional en la ZMG.

Actual		Escenario	
1990		1995	2001
Vivienda y Población			
Población total (1)	2,870,417	3,153,668	3,530,702
Vivienda total existente (2)	570,044	651,269	764,158
Necesidades Demográficas			
Necesidad total de viviendas por incremento de población (3)	574,083	630,734	706,140
Diferencia existente a causa de la disparidad entre la producción de vivienda y el incremento de población	4,039	-20,535	-58,018
Requerimiento de vivienda por incremento de población		56,651	132,057
a) Requerimiento de Viviendas		36,116	74,039
Necesidades por Desgaste			
3.1% del parque de vivienda estimado (4)			
b) Déficit por Desgaste	17,671	20,189	23,689
Déficit Latente			
43% del parque de viviendas estimado, en condiciones de hacinamiento y con carencias de servicios (5)			
c) Déficit Latente	245,119	280,046	328,588
Déficit Total (a+b+c) (6)	266,829	336,351	426,316
Necesidad Anual de Viviendas			71,063

Fuente: Eduardo López Moreno, 1995, en *La Vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, UdeG, ITESO, p48.

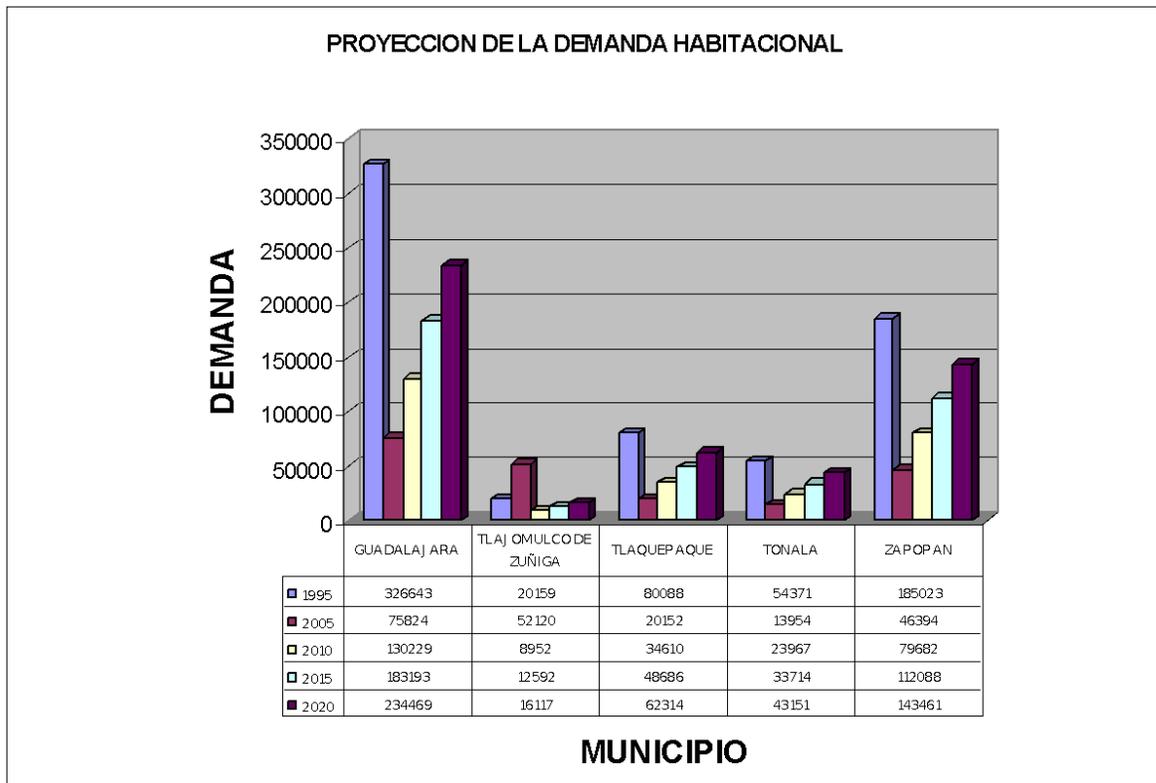
- (1) Población total, proyección con una tasa anual de crecimiento de población de 1.9%
- (2) Total de viviendas habitadas, proyección con una tasa anual de producción de vivienda de 2.7%.
- (3) En relación a la población proyectada, considerando una densidad de población de 5.0 habitantes por vivienda.
- (4) Porcentaje usual según diversos métodos para calcular el desgaste.

- (5) Se considera hacinamiento más de dos ocupantes por dormitorio, el porcentaje se tomó en base al hacinamiento existente en 1990, con datos tomados del XI Censo de población y vivienda del INEGI.
- (6) Evolución del déficit manteniéndose el actual ritmo de producción, las políticas y las tendencias de crecimiento de la población.

Realizó: Eduardo López Moreno M, Adriana Fausto, Cecilia Ibarra. 1995

Gráfica 1

Proyección de la demanda de vivienda en la ZMG 1995-2020



Fuente: Sedesol, 2003

No obstante, valga mencionar que, el 4 de abril de 2003, el gobierno del estado constituyó el Consejo Estatal de Fomento a la Vivienda (COEFOVI),²⁹

²⁹ Acuerdo publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el día martes 18 de marzo de 2003. Las atribuciones del nuevo organismo son las siguientes: 1. Formular propuestas respecto a la política general de vivienda en el Estado, de conformidad con los objetivos

entre cuyos objetivos se encuentra el de “Promover el acceso a una vivienda que garantice una mejor calidad de vida, especialmente para las familias de menores recursos”; lo que en palabras de Claudio Sainz David, Secretario de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco (SEDEUR), se traduce en edificar “viviendas con mayores espacios a un menor costo”, discurso que coincide con el debate europeo sobre la superficie mínima que debe tener cada vivienda, aunque en Europa se tiene conciencia de que “esto se logra a un costo más elevado”, a decir de Óscar Castro Mercado, académico del ITESO.³⁰

1.2.3. ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Como pudimos observar en el inciso anterior, el déficit de suelo y vivienda rebasa con mucho la buena voluntad y los esfuerzos que realizan los

señalados en el Programa Estatal de Desarrollo; 2. Sugerir los lineamientos, normas y mecanismos necesarios para ejecutar la política general de la vivienda, con la participación del sector público y privado; 3. Emitir opinión respecto al cumplimiento del Programa Estatal de Vivienda y del Programa Sectorial de Vivienda en la Entidad; 4. Proponer de manera conjunta con el gobierno federal y los de los municipios, los esquemas, mecanismos y programas de financiamiento para la vivienda, sobre todo de interés social; 5. Proponer criterios, mecanismos y programas de fomento a la producción de la vivienda; 6. Proponer reformas a las disposiciones que rigen en materia de vivienda en la entidad; 7. Proponer al ejecutivo la concentración de acciones de fomento a la vivienda, principalmente aquellas dirigidas a las familias con menores recursos; 8. Formular propuestas para la creación de reservas territoriales y de financiamiento de suelo para vivienda; 9. Otorgar asesorías a las entidades de sector público y privado en la elaboración y evaluación de proyectos y programas de vivienda en la Entidad, sobre todo de interés social; 10. Sugerir propuestas para la investigación científica respecto a la nueva tecnología en la fabricación de vivienda, y 11. Las demás que le sean conferidas por el Gobernador del estado u otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

³⁰ Óscar Humberto Castro Mercado es académico del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano del ITESO y Mtro. en Diseño Ambiental por la University Collage London (UCL).

gobiernos para satisfacer las demandas sociales, especialmente en los países como México.³¹ Esta situación propicia la aparición de los AI y su proliferación, toda vez que la pobreza³² es un problema estructural aún sin resolverse en Latinoamérica, cuyos efectos expresan la complejidad de su contenido en múltiples ámbitos, lo que hace del fenómeno urbano irregular tierra fértil para los intereses electorales y clientelares de los gobiernos y los partidos políticos. La falta de empleo bien remunerado y de una vivienda digna; la carencia total o parcial de los servicios públicos y urbanos -según se trate de asentamientos consolidados o precarios-; la carencia de escrituras que reconozcan la propiedad de la tierra a sus posesionarios; el elevado nivel de hacinamiento, inseguridad y violencia en que las personas se desarrollan, además de la traza urbana inadecuada del asentamiento, el

³¹ Lo que contrasta con lo que ocurre en la Unión Europea, donde existen 170 millones de viviendas contabilizadas de las cuales sólo 152 son hogares (o de uso cotidiano). Existe, por tanto, un superávit de 18 millones de unidades, viviendas desocupadas o segunda residencia. Sin embargo, Holanda, Reino Unido y Alemania no disponen todavía de un parque suficiente para dar alojamiento a todos los hogares. Alemania presenta el déficit más importante, con 700.000 hogares sin vivienda propia (incluida la antigua RDA); le sigue el Reino Unido con 500.000; Holanda con 246.000 y Luxemburgo con 4.000; un escenario difícil de alcanzar en Latinoamérica, África y Asia (Unión Europea. www.estudios.lacaixa.comunicaciones.com y www.arquitectura-tecnica.com/sumario65.htm).

³² Gobierno del Estado de Jalisco, 2000, Grupo Interdisciplinario para una estrategia de combate a la pobreza en Jalisco, en *En Jalisco hacia una nueva política social integral para Mejorar la calidad de Vida y Superar la Pobreza*, donde se consigna que: "El reconocimiento de la pobreza en el medio rural ha llevado a la política social a menospreciar la existencia y enorme vulnerabilidad de millones de pobres urbanos", cuyos autores proponen como una de las acciones estratégicas para lograr el objetivo enunciado, entre otros conceptos, "promover un programa de mejora de la infraestructura urbana en las colonias populares de Jalisco" pp. 11 y 13. Algunos autores de este trabajo, entre otros, son: Carlos Nuñez, Ignacio Román, Jaime Preciado y Miguel Bazdresch.

desaprovechamiento de los espacios públicos, privados y el despilfarro de recursos que la anarquía encarna, son algunos de los efectos que mayormente inciden en el deterioro de la calidad de vida de la ciudad y sus habitantes (ver Cuadro 10) y otras de las causas estructurales que la generan.

	Causas	Efectos
Políticas-administrativas	Ciclo natural de deterioro del campo; apoyos federales limitados; pobreza; atractivos diversos que ofrece la megalópolis; poder; intereses particulares partidistas, de los distintos sectores de la sociedad y las dependencias de los diferentes niveles de gobierno; explotación-paternalismo-clientelismo-manipulación y corrupción; carencia de políticas públicas adecuadas en materia urbana y social; preeminencia de las acciones punitivas en contra de quienes edifican en estos lugares; falta de programas de comunicación y orientación eficaces; lagunas jurídicas; falta de comunicación.	Inmigración; concentración de la población en las ciudades; pobreza urbana; abuso de poder; violación de los derechos humanos; promoción de la cultura de la sobrevivencia: ilegalidad, corrupción y anarquía; confusión, desinterés y apatía ciudadanas; desconfianza en las instituciones; degradación de la ciudad, discriminación; desinformación; baja calidad de vida; descoordinación entre dependencias; burocratismos; desconfianza en las instituciones.
Económicas y sociales	Desempleo y falta de oportunidades; inaccesibilidad a créditos para la producción y la vivienda. Hambre; injusticia; inequidad; ignorancia; desatención, abuso de poder e insensibilidad por parte de las autoridades; discriminación, expulsión del campo y las ciudades.	Pobreza; incapacidad productiva; actividad inmobiliaria clandestina a través de invasiones y el fraude; modificación desautorizada del uso del suelo; dependencia. El mundo de la clandestinidad y la ilegalidad. Violencia e inseguridad.
Educativas y culturales	Dependencia del gobierno; corrupción; ilegalidad; inconciencia social y ambiental; individualismo.	Vulnerabilidad; manipulación; despilfarro de recursos; anarquía; inconformidad; involución; violencia; crimen; inseguridad; participación irresponsable; presión política en la gestión de la tenencia de la tierra, infraestructura y vivienda.
Técnicas y Jurídicas	Orografía y topografía accidentadas; desconocimiento de las leyes en materia agraria, urbana y penal; lagunas jurídicas; obsolescencia de la ley penal en la materia; exclusión en la ley de desarrollo urbano. Formación elitista de arquitectos. Ausencia de los arquitectos y urbanistas en los AI.	Construcción de viviendas en zonas de riesgo, tales como: cauces de arroyos, barrancas y laderas; falta de infraestructura urbana; contaminación; derroche de recursos; ineficiencia; conflictos entre autoridades y ciudadanos; abuso por parte de los estafadores; violencia; despojos y fraudes; deterioro de la salud física y psicológica; inseguridad. Formación inadecuada de arquitectos y la ausencia de éstos en los AI.

Cuadro 10

Causas y Efectos de la baja calidad de vida en los asentamientos humanos irregulares

Fuente: Elaboración propia/Primavera 2002.

Ese es el caso de México, dentro del cual el estado de Jalisco no es la excepción. Recordemos que con motivo del programa de Regularización de Fraccionamientos y/o Subdivisiones en el estado de Jalisco, impulsado por la SEDEUR en 1995, se detectaron 2,093 AI en mayo de 1997³³, en tanto que en el año 2003, solo la ZMG contaba con 588, de los cuales 132 pertenecen a Zapopan,³⁴ cifra que aumentó al integrarse a la ZCG los siguientes municipios: El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga,³⁵ lo que parece desafiar a todas aquellas personas que exigen que el crecimiento anárquico de la ciudad sea frenado por decreto y desalienta las políticas gubernamentales encaminadas a la materia.

Es en este contexto, que debe entenderse la advertencia lanzada hace dos años por el suizo Jean Claude Bolay, especialista en ciencias políticas de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne, Suiza. "Nadie se interesa (hoy) por la vivienda", dijo en el marco de la conferencia: "Cooperación Científica

³³ SEDEUR. Dirección General Sectorial, 1997, *Resumen de irregularidades por municipio. Situación actual de expedientes recibidos*. Las irregularidades registradas en este documento incluyen casos distintos a los de los AI.

³⁴ SEDEUR, 2002, *Listado de Asentamientos Irregulares en la ZMG*. En este listado, se registran un total de 588 asentamientos irregulares, de los cuales 273 corresponden a Zapopan. Por su parte, la Dirección de Asentamientos Populares, periodo 1995-1997, consigna sólo 123 asentamientos de este tipo, en tanto que para el año 2003, según la Dirección para la Creación de Reservas Territoriales y Regularización de Zapopan, el número ascendió a 132.

³⁵ Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (2000), Versión Preliminar consulta pública, Edit. Consejo Metropolitano de Guadalajara, Consejo estatal de Desarrollo Urbano, p.7.

Internacional en la Globalización”, llevada a cabo en el ITESO el 24 de septiembre de 2002. “El problema de la vivienda -continuó- se ha dejado en manos de la autoconstrucción o de técnicos dedicados a eso, pero no es una cuestión que se aborde desde la cooperación internacional”. El caso de El Salvador es claro al respecto: “El Estado -nos dice Ramón Torres Galarza en lo que llama “entre el caos, el mercado y la creatividad”- para evitar la proliferación de estos procesos de ocupación de tierras públicas y privadas ha iniciado la implementación de programas de vivienda en unos casos, lotes con servicios, en otros casos, y finalmente, a brindar soluciones parches con la dotación parcial de ciertas infraestructuras básicas. Pero aún con todo ello, no se puede resolver y controlar la atención al problema de la tierra y la vivienda ya que la magnitud del problema, los costos de servicios, infraestructura y viviendas son imposibles de solventar a partir de una población con ingresos pauperizados”³⁶. Todo lo cual debe ser motivo de reflexión pero no de alarma: no olvidemos que en Río 92 se aspiró a concienciar al mundo sobre la urgencia de abordar un crecimiento económico de carácter sustentable para asegurar el desarrollo de la humanidad; en Habitat I (Vancouver 1976), los derechos al suelo social, la vivienda y a la ciudad fueron reconocidos y en Hábitat II (Estambul 1996) se expresó que la sustentabilidad del planeta estaba necesariamente vinculada con la sustentabilidad de sus ciudades. Lo que incluye la participación ciudadana, la gestión social, la autoconstrucción y

³⁶ Ramón Torres Galarza, (1993), en “El ejercicio del derecho al suelo en el Ecuador” en AZUELA, Antonio (coordinador), 1993, *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, Edit. UNAM, p.65

el derecho a la ciudad, y responde de alguna manera al escenario planteado por Bolay y refuerza la propuesta de Adriana Rabinovitch, especialista en medio ambiente y construcción, ofrecida en la misma ocasión durante la conferencia denominada: "De la arquitectura a la gestión social del hábitat". En la que destacó la necesidad de ser cada vez más indispensable un cambio en los procesos participativos de arquitectos urbanistas encaminados hacia una nueva gestión social de la arquitectura que tome en cuenta las necesidades sociales, pero también, hay que decirlo, de los gobiernos hacia formas alternativas de enfrentar esta problemática -lo que parece imposible de resolverse por los medios tradicionales-, y de los académicos, quienes deben seguir trabajando reflexivos en la acción.

Hacia esa dirección parecen apuntar las políticas que la SEDESOL está implementando actualmente con programas como: I) El denominado Vivienda Progresiva, cuyo objetivo es:

Ofrecer a la población que vive en pobreza extrema la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida; para lograrlo se aplica un subsidio federal como detonador de la participación corresponsable de los sectores público, privado y social, para hogares con un ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos.³⁷

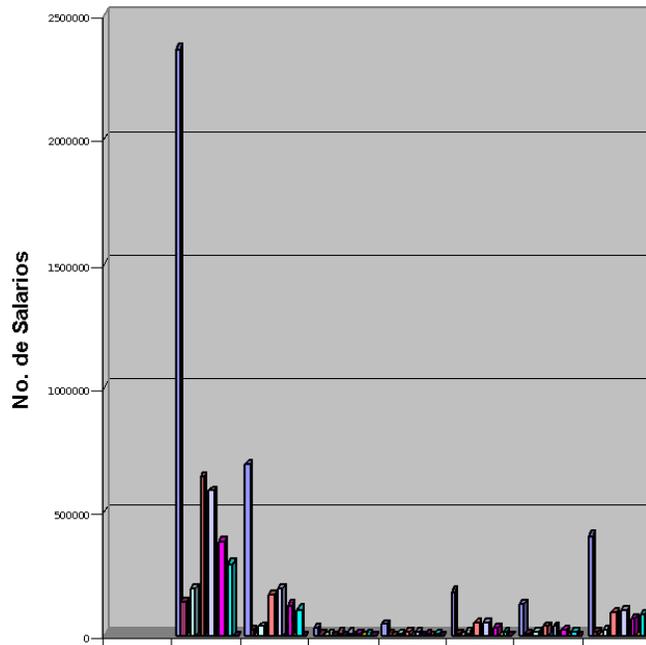
³⁷ SEDESOL. *Ahorro y subsidios para la vivienda progresiva*, documento recuperado en <http://www.sedesol.gob.mx>.

Un objetivo, por cierto, cada vez más difícil de lograr ante el incremento del desempleo en el país que, según la Tasa de Desempleo Abierto al mes de octubre de 2004, llegó a 4.52 por ciento;³⁸ y, II) el programa Hábitat el cual está diseñado “para enfrentar los desafíos de la pobreza urbana a través de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento en las zonas urbano-marginadas y la instrumentación de servicios sociales (o de apoyo social) y acciones de desarrollo comunitario”.³⁹ Modelo sobre el cual parecen transitar también los esfuerzos de las universidades en general, entre ellas, la universidad jesuita en Guadalajara: el ITESO.

³⁸ INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), Tasa de Desempleo Abierto General; documento recuperado de <http://www.inegi.gob.mx>, noviembre de 2004.

³⁹ SEDESOL, 2004. Programa Hábitat. www.sedesol.gob.mx

Gráfica 2
Tabulador de Salario Mínimo



	JALISCO	GUADALAJARA	EL SALTO	TLAJOMULCO DE Z.	TLAQUEPAQUE	TONALA	ZAPOTLAN
■ TOTAL	2362396	686530	29146	44139	178088	128054	403748
■ NO RECIBE ABSOLUTO	133278	19604	884	1928	4339	3794	12389
■ NO RECIBE RELATIVO	5.64	2.86	3.03	3.91	2.44	2.96	3.07
■ UNO O MENOS S.M. ABSOLUTO	191881	38222	1629	2780	9821	12337	20171
■ UNO O MENOS S.M. RELATIVO	8.12	5.57	5.59	6.19	5.51	9.63	5
■ MAS DE 1 HASTA 2 S.M. ABSOLUTO	641710	168878	9206	14764	53820	38895	92905
■ MAS DE 1 HASTA 2 S.M. RELATIVO	27.16	24.6	31.59	33.45	30.22	30.38	23.01
■ MAS DE 2 Y MENOS DE 3 S.M. ABSOLUTO	584243	188637	9271	13211	54737	36472	100363
■ MAS DE 2 Y MENOS DE 3 S.M. RELATIVO	24.73	27.47	31.81	29.93	30.74	28.48	24.86
■ DE 3 A 5 S.M. ABSOLUTO	378640	122312	4272	5486	28378	20480	71579

Municipios

Fuente: Arquitecta Bertha Saldívar, 2003.

1.2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA IMPLEMENTADAS EN MÉXICO.

México, lo sabemos, no ha estado ajeno a la problemática, hoy discutida internacionalmente. Los asuntos de vivienda social, demografía, asentamientos humanos y sustentabilidad de las ciudades han sido enfrentados en nuestro país desde la Constitución de 1917, como lo es el caso de la vivienda;⁴⁰ en tanto que otros temas, como el relativo al crecimiento demográfico, han sido abordados a partir de la década de los 60 con políticas públicas exitosas que han logrado que la curva de la natalidad empiece a decrecer en la nación. Y si bien con la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en 1976 por el gobierno federal,⁴¹ el país mostró una preocupación en materia del desarrollo urbano nacional, también es cierto que las políticas urbanas implementadas hasta nuestros días no han tenido el éxito que han logrado las políticas para el control de la natalidad. En lo que, sin duda, la complejidad del tema ha influido en gran medida; pero también, de manera determinante, las políticas habitacionales implementadas en el siglo XX en nuestro país las cuales se centraron, primero, en la creación de instituciones gubernamentales productoras de vivienda, algunas de las cuales terminaron como promotoras o facilitadoras de la producción habitacional y, segundo, en tolerar *per se* la anarquía urbana y social de los AI. Políticas en las que vale la pena incursionar, aunque sea de manera introductoria, para fines de este trabajo.

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Art. 123 sobre el trabajo y la previsión social.

⁴¹ La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco fue publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día 26 de julio de 1977.

1.2.4.1 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES PRODUCTORAS Y FACILITADORAS DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Dentro de las instituciones productoras y facilitadoras de la producción de la vivienda, se encuentran, entre otros, los siguientes organismos: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, 1972); el Instituto Promotor de la Vivienda del Estado de Jalisco (IPEVI, 70s) y la Inmobiliaria de Interés Público del Estado (IDIPE), creados a finales de la década de los 70 y principios de los 80 respectivamente -década en que se propusieron los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS) en Jalisco-; el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO, 1981) y el Instituto Promotor de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco (IPROVIPE, 1995). Algunos de los cuales han desaparecido dejando un impacto social favorable aunque parcial y limitado, en lo que coinciden diversos especialistas,⁴² o han tenido que reformarse radicalmente como el INFONAVIT, institución que, a decir de Gabriel Zaíd, “es un fraude y lo fue desde el principio” (*El Excelsior* 1992), lo que sostiene a lo largo de su texto en el que realiza un estudio crítico sobre los propósitos y las formas de operación del instituto de vivienda, comparándolo con las “pirámides financieras, las cadenas y todos esos negocios que ofrecen falsas esperanzas de hacerse fácilmente de un patrimonio”. Otra opinión al respecto de la operación de

⁴² Juan Manuel Ramírez Sáiz, 1993, en *La Vivienda Popular y sus Actores*, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, pp.13 y 14.

este tipo de instituciones es la expresada por Juan Manuel Ramírez Sáiz con relación al desaparecido FONAHPO:

Como en toda medida proveniente del Gobierno, la utilización de este nuevo recurso no es incondicional. De acuerdo con los datos proporcionados por el propio Fonhapo, la mayor parte de los créditos (90%) está siendo otorgado a organizaciones afiliadas al PRI o a instituciones de vivienda de carácter estatal y municipal, las cuales, a su vez, aplican idénticos criterios clientelares. Es decir, sólo el 10% de los créditos están siendo otorgados a organizaciones populares independientes.⁴³

Por su aparte, Roberto Vizcarra, reconocido líder social fallecido en un accidente carretero en el 2003, dice al respecto de la irregularidad y la vivienda en una entrevista que le hiciera Daniel Lepe, Jefe de Inspección de Reglamentos de Zapopan en noviembre de 2002:

Vemos aquí por ejemplo, al estado de Jalisco. ¿Cuál ayuntamiento de los 124 tiene un programa de vivienda?, ninguno: ni Guadalajara ni Zapopan -que son los más ricos-, ni Puerto Vallarta (o) los que tengan más ingreso, hemos oído de un programa serio y amplio que dé otra opción a los ciudadanos de entrar. Todos están con las garras puestas a ver a quién friegan, cómo pagan las transmisiones patrimoniales, cómo pagan las licencias de construcción, cómo exigirles de todas formas que cumplan con una serie de normatividades que cada vez son más exigentes, que exigen de más profesionistas y que encarecen más el producto de la vivienda, (ya) no digamos en la construcción, después cae el Seguro Social y los sindicatos, etcétera; entonces es pesado, pesado para las personas, entonces ni los ayuntamientos tienen programas ni el gobierno del estado. Son vaciladas de programas, está la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés

⁴³ ídem, p.17

Público del Estado, antes estaba la IDIPE, que ahora (es) la Inmobiliaria de Interés Público y que su objetivo era adquirir predios o reservas territoriales para ponerlas a bajo costo para las familias que requirieran (un lote), y luego existía el Instituto Promotor de la vivienda del estado, el IPEVI, el era como un especie de ente que tenía relación directa con el Fonhapo, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares que aquí *pos* existe en el país pero que también es una lotería llegar a tener recursos del Banco Mundial con el cuatro por ciento de interés anual y con adecuados, digamos, nomás al alza de los salarios mínimos, es muy difícil porque aquí ya no hay ni siquiera delegación en el estado de Jalisco y no conocemos un solo programa de Fonhapo en muchos años aquí en el estado de Jalisco.

Estos tres ejemplos reflejan la percepción que tiene una parte de la sociedad mexicana sobre este tipo de políticas públicas sobre suelo y vivienda, aún vigentes en el territorio nacional, que habrán de ser necesariamente evaluadas de cara a la nueva realidad política de la nación bajo la égida del Partido Acción Nacional (PAN); y por el futuro predecible que en ésta materia le depara a la nación, como bien lo dicen Jorge Andrade y Andrea Martín, quienes agregan:

Desde hace varios años el sector público en México cambió su rol de productor de vivienda de interés social a facilitador de la producción habitacional. Esto quiere decir que ahora sólo brinda apoyo financiero, legal y administrativo principalmente para la producción privada de vivienda. A pesar de esto, actualmente la producción social de vivienda sigue siendo la forma de producción dominante. Aproximadamente dos terceras partes de la población vive en viviendas auto producidas. Las condiciones económicas del país como las de los demás países de América Latina indican que en los

próximos 20 años el desarrollo económico será lento y por tanto previsible que los recursos para la producción habitacional no se incrementen.⁴⁴

1.2.4.2. LA TOLERANCIA

Por otra parte, al convertirse los AI en un elemento crónico del proceso de urbanización,⁴⁵ no sólo en México sino en América Latina, la política de la tolerancia encuentra su razón para continuar existiendo ante la incapacidad de los gobiernos en dar una respuesta amplia al problema de la vivienda y de los marginados en adquirirla por los medios tradicionales inmobiliarios. Recordemos, dice Emilio Duhau, que "durante las últimas dos o tres décadas, la urbanización o hábitat popular, ha venido constituyendo la única solución habitacional masiva al alcance de la mayoría de la población trabajadora"⁴⁶, lo que ha evitado que la problemática social se le salga de control a la autoridad y ayudado, a su vez, de manera importante, a resolver las carencias habitacionales del país, aunque también ha corrompido el sistema político social logrando hacer del mundo de la clandestinidad el favorito de quienes habitan en esos lugares al ser rebasadas la legalidad, la lentitud y la ineficiencia

⁴⁴ Jorge Iván Andrade Narváez, Andrea Margarita Martín Chávez, 2003, en *Estudio Comparativo de la Relación entre Recursos y Calidad en la Producción de Vivienda Social en la Ciudad de México*, UNAM, Unidad Xochimilco, México, p.2.

⁴⁵ Antonio Azuela de la Cueva, 1993, en "La propiedad de la Vivienda en los Barrios Populares y la Construcción del Orden Urbano, en AZUELA, Antonio (coordinador), 1993, *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, Edit. UNAM, p.9.

⁴⁶ Emilio Duhau López en "La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos?" en AZUELA, Antonio, coordinador, 1993, *La Urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, UNAM, p.19.

de la burocracia institucional, por la eficacia con que operan las organizaciones fraudulentas.

Es así como se entienden las razones por las cuales los habitantes de dichos asentamientos, ante la disyuntiva entre optar por la legalidad o la ilegalidad, se inclinan por lo segundo debido a las oportunidades o facilidades que el proceso irregular les ofrece para solucionar sus carencias más elementales. Las cuales, no pueden esperar a que las condiciones económicas del país mejoren, no obstante de tratarse de un transcurso largo y penoso por el que deben transitar estas familias sin la asesoría oportuna de los profesionales en los ámbitos que le son propios a todo proceso de urbanización -a excepción de aquella que proporcionan los oportunistas y defraudadores dirigida prácticamente a la propiedad, a la venta ilegal de lotes y a la gestión para la introducción de los servicios públicos-, lo que repercute en la aplicación ineficiente de los recursos públicos y privados, la mala calidad de las obras urbanas y arquitectónicas y representa una de las principales causas del caos urbano que se padece actualmente. Algunos ejemplos de esta situación, son las colonias: San Francisco, en la cabecera municipal; la Rivera Aceves; la Palmira o El Mante, ubicadas en el Sur de la ciudad de Guadalajara, en el municipio de Zapopan.

Dicho en otras palabras, no debe extrañar a nadie observar cómo los habitantes de estos lugares inciertos -como los de la colonia 12 de Diciembre en el Colli o Lomas de la Primavera en la zona de protección del Bosque de la

Primavera-, optan por esperar pacientemente, y no sin cierta complicidad y aliados con el tiempo, la oportunidad de gozar de los beneficios de nuevos programas sociales o electorales provenientes de cualquier nivel de gobierno (infraestructura básica, certeza jurídica de la tierra o la adquisición de una casa en un fraccionamiento o colonia regular) o eligen actuar con la inmediatez que requiere la situación y por sí mismos en la solución de los problemas que los aquejan cotidianamente. Lo que ocurre siempre al margen de la ley, genera la anarquía urbana y los confronta con una autoridad empeñada en hacer valer la legislación vigente, así sea atropellando los derechos de las personas. Todo lo cual genera una verdadera, costosa y absurda antiutopía social que insensibiliza a los funcionarios públicos de la condición de los pobres de la ciudad y propicia una relación de desconfianza y de confrontación entre ambos actores sociales que en nada ayuda a solucionar la problemática y mucho menos a la construcción de un hábitat mejor para todos.

De esta manera ha venido evolucionando de forma cada vez más compleja y complicada no solo la ciudad en sí misma sino la vida cotidiana de sus habitantes, especialmente la de aquellos que viven en las zonas periféricas, donde la baja o nula calidad de los espacios públicos y privados, no únicamente en lo que a infraestructura se refiere, sino también en lo relativo a sus correspondientes diseños particulares, exige acciones expeditas, concretas y acertadas por parte del sector gubernamental. Pero también requiere de la implicación de los propios vecinos, de los profesionales de la

construcción y de las universidades en un proceso de enseñanza-aprendizaje dialéctico, que ayude a seguir con la tarea de despertar la conciencia crítica de los ciudadanos en general, a elevar su nivel cultural y mejorar, ante todo, la calidad de su participación en el proceso de construcción de un hábitat saludable y digno, ya que esta es una tarea de todos y no sólo de los gobiernos.

Ante el panorama adverso expuesto, es prácticamente inevitable que prevalezca el desorden o la anarquía en los asentamientos en general y en lo particular, lo que le acarrea al municipio y a la ciudad en su conjunto problemas de muy diversa índole como son los de carácter técnico y aquellos otros pertenecientes a los fenómenos tradicionalmente asociados con la urbanización⁴⁷, tales como: la pobreza, el hacinamiento, la violencia y la degradación cultural y ambiental; referida ésta última ya no a una localidad específica sino al planeta mismo, reflexionada como una de las primeras consecuencias negativas de la globalización irreversible que estamos empezando a vivir, que pone en riesgo no sólo la vida en las ciudades sino la supervivencia misma de los seres humanos y del globo terráqueo.

No es extraño, pues -como ya lo mencioné- enterarnos cada temporal de lluvias a través de los diarios locales o nacionales, de la exigencia pública hecha a las autoridades municipales por parte de los ciudadanos, los

⁴⁷ CEPAL, 2001, El espacio regional, hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, Edit. Naciones Unidas, Santiago de Chile, p.9.

empresarios e incluso por parte de la clase política del país, para que el crecimiento urbano anárquico sea frenado por decreto, lo que además de absurdo es imposible y demagógico. No obstante, cada año los reclamos y las presiones orquestadas a través de los medios de comunicación surten sus efectos al obligarse a los responsables de conducir el desarrollo urbano del municipio a implementar medidas *de temporal*, de carácter punitivo, como lo son las multas y las clausuras de las construcciones y, en su forma más extrema, las demoliciones de fincas asentadas en zonas de riesgo -así como algunas otras más referidas a la autoprotección de las propias autoridades ante la eventualidad de una tragedia- en contra de quienes edifican o venden ilegalmente en estos lugares. Lo que complica la situación y la enrarece aún más, sobre todo desde la visión social que acompaña a este fenómeno urbano, abriéndose un círculo vicioso -y perverso-, verano tras verano, al cual nos hemos acostumbrado sin asombro, y que no dudo en afirmar que no tiene freno en el corto y mediano plazos, y que sólo beneficia a quienes trafican con la pobreza urbana.

“Eliminar la pobreza -dice Jordi Borja- requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas públicas no solamente a través de sus acciones, en urbanismo entre otras, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos

social y políticamente, que puedan ejercer estos derechos en la ciudad, que puedan luchar por su total inserción en la vida urbana".⁴⁸

1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ZAPOPAN DE 1959 A 2003

1.3.1. DATOS GENERALES DE ZAPOPAN

De acuerdo con la información recabada en varias instituciones oficiales, Zapopan cuenta con una superficie total de 893.2 KM² (89, 320 hectáreas)⁴⁹ y una población aproximada de 924, 983 habitantes. A partir de los años 80, este municipio se ha caracterizado por su crecimiento urbano anárquico. Bástenos con mencionar que en 1985 contaba con tan sólo 28 asentamientos irregulares, mientras que en 1990 ya se hablaba de 85 colonias de este tipo. Hoy, la cantidad registrada suma un total de 132 asentamientos irregulares aledaños a la zona urbana los cuales, día con día, amplían sus límites territoriales sin control alguno.

Otros datos, son los siguientes:

⁴⁸ Jordi Borja, 2000, en *Los desafíos de la urbanización latinoamericana*, Urbared. Documento recuperado de http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?explD=26-81k.

⁴⁹ INEGI. Documento recuperado de <http://www.inegi.gob.mx>, 2004.

Los datos de los incisos fueron proporcionados por las siguientes instituciones: a) Procuraduría Agraria de Jalisco; b,c,d,h) Dirección de Planeación y Ordenamiento Urbano de Zapopan, 1997; e) Dirección de Asentamientos Populares; f,g) SEDEUR, 1997.

- a) Número de ejidos: 26; Número de Comunidades: 4; Colonias Populares: 116; Colonias irregulares: 123; Poblados: 18; Rancherías: 26.
- b) Área contemplada de acuerdo con la normatividad del Plan de Desarrollo Urbano: 172.00 KM², (17 200 hectáreas);
- c) Poblados y área rural: 721.2 KM² (72 120 hectáreas).
- d) Urbanización de suelo ejidal en Zapopan al año de 1995: 1,786.0 has)
- e) Número aproximado de habitantes en los asentamientos irregulares: 450 000.
- f) Área aproximada de crecimiento urbano anual en Zapopan: 4KM² (400 Hectáreas).
- g) Área aproximada de crecimiento urbano anual en el área conurbada de GDL: de1.3 a 2 KM² (de1300 a 2000 Hectáreas);
- h) Área contemplada de acuerdo con la normatividad del Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de Tesislán: 247.9 KM² (24 790 hectáreas).

1.3.2 TESTIMONIOS: ZAPOPAN 1959-2003

1.3.2.1. METODOLOGÍA

Para los testimonios consignados en este apartado se optó por recurrir a la entrevista abierta, audio grabada y transcrita bajo un enfoque temático, debido a que la mayoría de los entrevistados no se encuentran actualmente desempeñándose como funcionarios públicos, o bien, a que sus respectivas gestiones se llevaron a cabo en un periodo de tiempo que oscila entre los tres años y las cuatro décadas. Motivo por el cual no cuentan con información

precisa respecto de las acciones que implementaron en su momento para afrontar la problemática de la anarquía urbana. De sus declaraciones, que aportan al rescate de la historia de la gestión y administración públicas del municipio, se decidió tomar sólo aquellas partes que se refieren al ámbito de interés de este trabajo. La ausencia en las entrevistas de algún personaje público, se debe a que no fue posible contactarlo o por haber fallecido.

1.3.2.2. ENTREVISTAS

Este capítulo se aborda a partir de los discursos y las acciones que reflejan la forma en que los funcionarios públicos en Zapopan han entendido las políticas públicas en materia de suelo y vivienda social e infraestructura urbana.

De las políticas públicas implementadas, dan testimonio quienes fueron directores de Obras Públicas de Zapopan (OPZ), entre 1959 y el año 2003 (ver Cuadro 11), quienes, en su mayoría, fueron entrevistados a finales del año de 1997. Al respecto debo mencionar que los comentarios de los funcionarios como portavoces de las políticas públicas sobre los asentamientos irregulares tienen un valor particular por el hecho mismo de venir de quienes, desde el gobierno mismo y en distintas épocas, tuvieron a su cargo la atención de los AI. Ello nos permitirá conocer otro punto de vista sobre este fenómeno, distinto al que proviene usualmente de la sociedad civil y los académicos.

Cuadro 11
Cronología de directores de Obras Públicas de Zapopan,
de 1959 a 1997.

Periodo	Presidente Municipal	Director de OPZ
2004-2007	Lic. Arturo Zamora Jiménez	Arq. Ignacio Vázquez Ceceña
2001-2003	Dr. Macedonio Tamez Guajardo	Arq. Antonio González Morfín (2001-2002) Ing. Carlos Romero Beltrán (Enero2003-dic 2003)
1998-2000	C. José Cornelio Ramírez Acuña	Ing. Ismael Rábago Jiménez
1995-1997	C. Daniel Ituarte Reynaud (Abril 1995-Noviembre de 1996). Dr. José María Hernández Quintero (Nov.1996-Dic.1997).	Ing. Alfredo Ramos López (Abril de 1995- Nov.1996) Ing. Luis Guillermo Utrilla Ricco (Noviembre de 1996-Diciembre de 1997).
1992-1995	Lic. Jorge Humberto Chavira Martínez.	Arq. Ignacio Vázquez Ceceña.
1989-1992	Lic. Carlos Rivera Aceves (1989-1990) Lic. Nicolás Orozco Ramírez (1991-1992)	Arq. Daniel Ruesga Pérez (Enero-Oct. 1989). Arq. Juan Ignacio González Lozano (Oct.1989-Marzo 1992).
1986-1988	Lic. Juan José Bañuelos Guardado.	Arq. Juan Ramón Hernández González.
1983-1985	Ing. Alberto Mora López.	Ing. Carlos Herrera Jasso (Enero-Marzo 1983). Ing. José del Río Madrigal (+) (Ag.1983-abril 1985). Ing. Ramón Morales Pérez (Nov.-Dic 1985) Encargado de la oficina.
1980-1982	Lic. Ricardo Chávez Pérez. C. Jorge Quiñones Ruiz (1982)	Ing. Salvador Durán Mojarro.
1977-1979	Lic. Abel Salgado. Velasco. Albino Quirarte Aldana (1979)	Ing. Gustavo A. Martínez Fuentes.
1974-1976	C. Ángel Romero Llamas.	Ing. Luis Ramírez Esparza.
1971-1973	Lic. Constancio Hernández Allende.	Arq. Guillermo Navarro Franco.
1968-1970	Lic. Juan Manuel Ruvalcaba de la Mora (1968-1970) C. Darío López Rodríguez (1970)+	Ing. José Encarnación Salinas Pacheco.
1965-1967	Ing. Bernardo Gutiérrez Ochoa.	Ing. Federico Ramírez Figueroa (+).
1962-1964	C. Ángel Romero Llamas (1961-1963) C. Abel Galván Chávez (1964)	Ing. Ernesto Gustavo Peña de la Peña (1962); Arq. José María Peña de la Peña (1963. Se crea la Dirección de Obras Públicas, sin embargo no se entrega el nombramiento oficial); Ing. Bernardo Gutiérrez Ochoa (1964, Primer Director de Obras Públicas).
1959-1961	C. Augusto Ceceña Ceceña.+	El presidente municipal, Sr. Augusto Ceceña Ceceña, realizaba las acciones propias de un Director de Obras Públicas apoyado por la señorita María Ley, quien otorgaba los permisos

		<p>de construcción y urbanización a un costo de \$1.00 por metro cuadrado y de \$0.40 por el alineamiento y número oficial, extendiéndose como comprobante una nota de remisión. En esa época, los señores: arquitecto José María Peña de la Peña y el Ing. Salvador Rodríguez Gómez, jefe de la sección de Cartografía de la Dirección de Obras Públicas de Guadalajara, se desempeñaban como asesores de la presidencia en materia de la obra pública. En esa época Zapopan tenía 16,500 habitantes aproximadamente.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia/Primavera 2004

Iniciaré por José María Peña de la Peña quien, a pesar de no haber desempeñado el cargo de director, laboró en el Ayuntamiento de Zapopan durante 36 años, a partir de finales de la década de los 50, ocupando diversos cargos de responsabilidad. El primero de ellos, como asesor eventual de la presidencia municipal para la obra pública:

En 1959, cuando inicié mis labores en Obras Públicas, los asentamientos irregulares no existían; ni siquiera había asentamientos irregulares de los cuales, por cierto, el primero fue el fraccionamiento Chapalita. Pero, entonces, no había problemas porque nuestra ciudad estaba muy holgada, muy a gusto. Los problemas empezaron a ocurrir más o menos entre 1962 y 1964, con la venida de mucha gente de Zacatecas, Durango y de los estados vecinos, quienes se empezaron a asentar en terrenos ejidales descuidados o sin sembrar, inducidos por organizaciones ajenas al ejido como: la secta religiosa La Luz del Mundo, la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana (CROM) o la Confederación Revolucionaria Obrero Campesina (CROC). Entonces era un problema diferente al de ahorita, en esas ocasiones las denuncias eran atendidas hasta por el ejército. Inclusive, esa institución llegó a tomar parte de una desocupación, de un desalojo en el municipio.

Por su parte, José Encarnación Salinas Pacheco (1968-1970), menciona que:

Con respecto a los asentamientos irregulares, en aquel tiempo teníamos alrededor de 39, lo que era mucho para esa época. Sin embargo no proliferaron y tampoco tuvimos invasiones como sucedió después de la salida del presidente Abel Salgado Velasco, lo que (se) puede comprobar si se revisan los permisos de la época. Si mal no recuerdo sólo hubo un desalojo de aproximadamente 50 personas. Eso se lo critiqué al presidente de ese entonces. Lamentablemente donde manda capitán no gobierna mariner. Tengo entendido que el presidente municipal había recibido instrucciones de más arriba para que se desalojaran a las personas que estaban invadiendo el viejo camino a Tesistán. Y qué sucedió: el clásico *sabadazo* con policías y todo el personal que fue necesario para desalojar a esas personas, donde existió la violencia natural de un desalojo empleando la fuerza. Pero, para esto, el licenciado Ruvalcaba formó una colonia que lleva su nombre, con planos y todo, y de lo cual se guardó con hermetismo. Lógicamente si trascendía la información podría haberse suscitado un problema mayor con esas personas. En la nueva colonia, se les ayudó con lotes y materiales con lo que se establecieron finalmente, con ello se solucionó ese problema satisfactoriamente.

Gustavo Armando Martínez Fuentes (1977-1979), quien también se desempeñó como subdirector de Obras Públicas de Guadalajara (OPG), 1954 – 1956, se refiere a esta situación de la siguiente manera:

Bueno, ya en 1977 los asentamientos irregulares se habían multiplicado inmensamente (y) sencillamente no los afrontábamos porque, simple y llanamente, no era posible: nos presentábamos a esos sitios a levantar actas de infracción y la gente nos las recibían casi, casi, riéndose de nosotros. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que, en esa época, esos terrenos tenían el régimen ejidal, pertenecían a la nación. Por supuesto yo iba con toda esa información con el presidente municipal, quien entonces era el licenciado Abel Salgado pero, ante mis comentarios, pues él decía: "Caray, realmente estamos ante un problema de nivel nacional, tenemos que buscar qué hacer". Pero no se le dio solución

ninguna. Así que, viendo que cualquier esfuerzo era total y absolutamente inútil, nos olvidamos de ellos porque no existía ni voluntad política ni recursos para regularizarlos.

Otro aspecto de este asunto nos lo relata Salvador Durán Mojarro (1980-1982):

Comprendo que las ciudades crecen más rápido de lo que pueden construirse, por lo que se debe prestar especial atención a este fenómeno. En realidad, el principal problema que se nos planteaba en mi época, era el de las licencias de construcción por tratarse de terrenos ejidales, como en Mesa Colorada. No obstante ello, se les dio a los ciudadanos toda la protección que era necesaria, debido a la insalubridad de las aguas residuales, y se recurrió con la Secretaría de Salubridad para el saneamiento, en lo que se refiere a la construcción. Se les auxilió también a todas estas personas en lo que respecta a la autoconstrucción, además de que las campañas políticas de los futuros diputados y regidores nos obligaban a hacer obra de servicio social. En mi personal forma de pensar y observar la situación de muchos años atrás, no se han dado soluciones a fondo e integralmente, debido principalmente a la falta de acciones que lleven a cabo la distribución equitativa de los recursos económicos y humanos para evitar ese desequilibrio que cada día se acentúa más por la crisis en la que estamos inmersos.

En tanto que Carlos Herrera Jasso (1983), recuerda con vehemencia, que:

En esa época, era de una magnitud tal la avaricia o el atrevimiento de las gentes que estaban invadiendo, que hasta invadieron terrenos municipales. Por ejemplo: en el transcurso de los meses de marzo y abril, en un descuido que tuvimos las autoridades, varias decenas de personas se posesionaron aproximadamente de unas ocho o diez hectáreas de los terrenos de la unidad deportiva de Tabachines, comandados por un señor que le decían "El Chapulín" y que era el líder de los invasores, le expresé al

ingeniero Mora la necesidad de que actuáramos con energía, pero con una energía que nos permitiera poner el ejemplo, con el propósito de desalentar este tipo de acciones. Se giraron instrucciones al respecto y uno de los colaboradores de un servidor se dio a la tarea de identificar a los grupos que ya estaban perfectamente preparados para invadir terrenos. Esta persona asistió de incógnito a varias reuniones donde los líderes ya decían cuales serían las próximas invasiones y con qué frecuencia lo harían. De todo ello se hicieron grabaciones, se procedió contra ellos pero, finalmente, se salieron con la suya.

Tres años después, Juan Ramón Hernández González (1986-1988), quien también fungió como subdirector de OPZ de 1980 a 1985, hizo un largo comentario sobre la situación urbana anárquica en Zapopan, del cual rescato, para los fines de este trabajo, el siguiente fragmento:

Nosotros, como municipio, veíamos la situación de los asentamientos irregulares desde varios puntos de vista. Uno, era el problema de que la ciudad estaba creciendo desordenadamente; otro, muy serio, fue la falta de información, pues llegabas a una colonia y no había un plano de la misma por lo que, en algunos casos, rescatábamos algunos documentos a la fuerza de entre los ciudadanos. Un tercer problema era el social porque el ejidatario estaba desplazado por grupos de personas que se estaban enriqueciendo al realizar dobles ventas y sobre las vialidades. En mi época teníamos registrados entre 28 y 30 asentamientos irregulares (esa información la tenía el área de proyectos dependiente de la Subdirección de Asentamientos Humanos) y recuerdo que, en un principio, nuestros recorridos a las colonias se hicieron con el apoyo de elementos de seguridad pública ante la agresividad de los vendedores ilegales de predios. Vale la pena señalar que había asentamientos irregulares muy pobres, de recursos mixtos y de gente adinerada, como (el fraccionamiento) Jardines de Guadalupe.

Juan Ignacio González Lozano (1989-1992) quien posteriormente se desempeñaría como Director General Sectorial de SEDEUR de 1995 al 2002, dijo:

El origen de los asentamientos irregulares se debe a la gran presión urbanística sobre los terrenos agrícolas, los mismos ejidatarios se sienten sin deseos de sembrar las parcelas porque ello ya no les reditúa ni para sobrevivir. Cuando ingresé a la Dirección de Obras Públicas existía ya un trabajo de planeación, le dimos continuidad a ese trabajo el cual ya tenía localizados los asentamientos irregulares de una forma puntual. El problema era que no se sabía cómo detenerlos ante la dinámica con la que avanzaban por lo que, en esos momentos, se pensó en darles servicios a los ya consolidados antes que frenarlos. Hay que recordar que en esa época había mucha inmigración proveniente sobre todo de los estados de Zacatecas, Michoacán y Nayarit, lo que agravaba el problema. Y pese a nuestros esfuerzos, definitivamente no logramos gran avance tratando de frenar su crecimiento anárquico. Durante mi administración, en el lapso de ocho meses realizamos acciones enérgicas para evitar la proliferación de los asentamientos irregulares: se clausuraron casas y se metieron a la cárcel a algunas personas aunque éstas salían de inmediato, y en complicidad con algunos colonos continuaban vendiendo, lo cierto era que muchos de los colonos se asociaban con los vendedores.

Ignacio Vázquez Ceceña (1993-1995) quien había ocupado diversos cargos públicos en los gobiernos estatal y municipal de Guadalajara desde 1968 -y se desempeña actualmente como Director de OPZ hasta el año 2006-, fue conciso:

El reordenar los asentamientos humanos espontáneos o irregulares y buscar una planeación (para) la adecuación de los mismos dentro de la realidad de nuestras

ciudades, se antoja una labor casi imposible; sobre todo si pensamos que una quinta parte de la mancha urbana de nuestra ciudad la ocupan este tipo de asentamientos producto más que de la planeación, de una inercia de crecimiento que, combinada con la especulación y problemas de migración, pareciera incontrolable. El panorama al respecto no ha dejado de ser caótico; por lo menos ha sido una constante desde hace varias décadas, que se ha acrecentado con el crecimiento de la ciudad por razones obvias. Éste es sin duda uno de los grandes retos a los que el estado (gobierno de Jalisco) y la sociedad debemos de enfrentarnos, si existe una verdadera conciencia de tratar de mejorar la calidad de vida de un México cada día más urbano. La experiencia que me tocó vivir a cargo de la Dirección de Obras Públicas estuvo caracterizada por un fenómeno especial tanto a nivel del estado como a nivel nacional, primero con el cambio al artículo 27 Constitucional y, después, con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. Estas situaciones crearon una dinámica urbana muy fuerte, distinta a la acostumbrada, sin ofrecernos los elementos para controlar, dirigir u ordenar los asentamientos, lo que ocurre casi siempre con estas medidas tomadas de manera casi unilateral.

En 1995, con el triunfo del PAN en la gubernatura de Jalisco y la presidencia municipal de Zapopan, Alfredo Ramos López (1995-1996), asumió el cargo de director de LA nueva Dirección eneral de Obras Públicas (DGOPZ). Ante la pregunta sobre la situación que prevalecía en aquellos momentos en los asentamientos irregulares, fue directo:

Considero que ése era el problema más grave del municipio y no solo de la DGOPZ. Cuando llegué a la institución había un gran número de asentamientos irregulares (los cuales) seguían aumentando de manera alarmante. Recuerdo que el primer asunto que me tocó tratar, precisamente el día de la toma de posesión, fue una denuncia en contra

de la urbanización ilegal al sur de la colonia Nuevo México. Asuntos como ese, prácticamente los tratamos todos los días durante mi gestión. A este respecto, fueron de mucho provecho las acciones que emprendimos a finales de 1995, encabezadas por el síndico del ayuntamiento: se organizaron operativos de manera coordinada con los departamentos jurídico, de inspección y la dirección de seguridad pública, para detener a quienes podíamos encontrar *in fraganti* vendiendo lotes de manera ilegal. A través de esos operativos se realizaron bastantes acciones y se detuvieron algunas personas, pero, desgraciadamente, esta clase de operativo sólo duró unos meses, ante lo insostenible de la situación. También experimentamos otras alternativas a través de la Dirección de Asentamientos Populares, que parecen ofrecer mejores resultados.

Por su parte, Guillermo Utrilla Ricco (1996-1997) quien suplió al ingeniero Alfredo Ramos en la DGOPZ, mencionó:

La problemática de los asentamientos irregulares es prácticamente una batalla perdida. Por una parte, está la pobreza; por otra, unas leyes que protegen más a los invasores que a los dueños o a los ejidatarios. Los funcionarios estamos atados de manos: no podemos hacer más que aquello que la ley nos lo permite. Actualmente, además de realizar operativos en conjunto con la sindicatura contra los fraccionadores ilegales y los explotadores clandestinos de bancos de material, apoyamos la estrategia de acercarnos más con la gente con la construcción formal de un centro de ordenamiento urbano, que son como especie de delegaciones de obras públicas que ya están trabajando, donde atenderemos a las personas en sus colonias y les daremos mejor servicio. También estos centros sirven también para prevenir conflictos o impedir invasiones y hasta políticamente.

El ingeniero Ismael Rábago Jiménez, quien ocupó la Dirección de Obras Públicas en el periodo municipal, 1998-2000, decidió mantener las políticas punitivas, cambiarle de nombre a la DAP por el de Dirección para la Creación de Reservas Territoriales y Regularización y cerrar los centros de ordenamiento urbanístico que se encontraban operando desde 1995 en Zapopan:

El programa (de la escuela de arquitectura popular) ni tiene razón de ser, ni daría beneficio a la población. Vimos el edificio (del centro popular urbano), pero ese proyecto sinceramente no lo he entendido, se hizo el edificio con apoyos externos pero no entiendo la utilidad del mismo, para mí suena difícil entender cómo en una colonia tan humilde, escasa de todos los servicios exista una escuela de arquitectura. No puedo comprometerme a construir ladrillos que no sirvan posteriormente, es seguro que al rato se le encontrará otro uso. Esta es una idea no comprendida por mí.⁵⁰

Pero también entrevisté a otros funcionarios estatales, con gran experiencia y conocimiento en el ámbito de los AI.

Jaime Cuevas Adame, Procurador de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco comentó al respecto:

Uno de los problemas más severos que enfrentan las administraciones municipales, es el crecimiento desordenado de sus áreas urbanas. Esta problemática parece ya consubstancial al desarrollo y a la vida misma de las ciudades, ya que se presenta tanto

⁵⁰ Periódico 8 Columnas, "Abandona Zapopan proyecto para crear escuela de arquitectura: Obras Públicas", 20 de mayo de 2000. Entrevista al ingeniero Ismael Rábago Jiménez, director de DGOPZ.

en los pequeños centros de población de los municipios modestos con una incipiente dinámica poblacional, como en las ciudades medias y las metrópolis de nuestro país.

Tan sólo en el estado de Jalisco existían, hacia mediados de la década de los 90, alrededor de 3,000 fraccionamientos irregulares de origen privado y quizás otro tanto, cuando menos, de origen ejidal; de todos ellos, poco más de la mitad estaban asentados en el área metropolitana y más de la cuarta parte en las ciudades medias del territorio estatal.

Todos sabemos que las causas que generaron y aún generan estos asentamientos son múltiples y sus consecuencias lesionan la convivencia social de la comunidad, el estado de derecho y la gobernabilidad institucional revelando, con todo ello, un síntoma grave de desorden estructural de nuestra realidad económico-social.

Un patente desequilibrio de la situación, ocasionado por el desorden anteriormente mencionado, lo constituye la dificultad de acceder a la propiedad del suelo por la vía legal para un porcentaje mayoritario de familias en nuestro estado y el país, que ante la necesidad primaria de protegerse de los elementos climatológicos, optan por la vía rápida, fácil y aparentemente más económica de adquirir un predio: el asentamiento irregular.

Otro de ellos fue Gabriel Casillas Moreno, Procurador de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco, periodo 1994-2000, y actual director del Fideicomiso para el Desarrollo Urbano del estado de Jalisco (FIDEUR), quien comentó al respecto del tema:

Los asentamientos irregulares en el país, o en cualquier otra parte del mundo, son producto principalmente de la falta de oferta de suelo a precios razonables, con ubicaciones adecuadas. Si recordamos, en Guadalajara, hasta antes de la década de los 70, existieron promotores que hacían fraccionamientos populares. Quienes, aunque operaban con algunas deficiencias, venían a resolver el problema de acceso al suelo por parte de las familias que lo requerían. Sin embargo, al final de esa década, se acabó esa oferta lamentablemente. Durante buen tiempo, la manera de acceder al suelo por parte de las familias de escasos recursos económicos, fue la adquisición de suelo ejidal. Con ello, obviamente se retrajo la oferta del suelo empujada por una serie de problemas en los cuales empezó a entrar el país: recordemos, a mediados de los 70, la devaluación de la moneda, con lo que empezó a existir intranquilidad económica entre la población en general. Esta situación, desde mi punto de vista, retrajo la oferta del suelo urbano e impulsó el interés de cierto sector de la sociedad por el suelo ejidal generándose, con ello, una de las causas principales que impulsaron los asentamientos irregulares. Considero importante resaltar aquí, que fueron causas como ésta y no la falta de planeación urbana, como aducen algunas personas, las que dieron nacimiento al problema del crecimiento urbano anárquico de Guadalajara y su zona metropolitana. Pues el problema de los asentamientos irregulares es algo que rebasa en mucho la acción de quien se dedica a la planeación.

A lo que Sergio Heredia Navarro, director de Control de la Edificación de la DGOPZ (1995-1996), y actualmente Director de Planeación de la ZMG de la SEDEUR, agregó:

Desde los años 70 empieza el cambio drástico en nuestro país, en donde hay una priorización hacia las actividades tendientes a la modernización, aspecto que deriva en un descuido severo del campo, no solo en la falta de apoyo para su mejor desempeño sino, también, en la falta de mecanismos de comercialización ágiles, lo cual repercute en

el problema de la migración. Las causas de los asentamientos irregulares son múltiples y complejas, si originalmente los asentamientos irregulares tuvieron una justificación real en cuanto a falta de oferta de suelo accesible, también es cierto que esta situación se (ha desvirtuado) debido a los *vivales*: gente, tanto particulares como instituciones, que se aprovecha de la situación; además de (la) incapacidad generalizada de respuesta a la problemática global por parte de las autoridades y de la sociedad, ya que no se trata solamente del problema de la vivienda o del suelo sino de darle empleos y medios de subsistencia a la población. Sabemos ante esta situación que, efectivamente, el medio urbano da un poco más de margen para sobrevivir.

Sergio Fernando Valdez Angulo, subdirector de Asentamientos Humanos y Vivienda Popular, 1992-1995, de OPZ y expresidente del Colegio de Arquitectos y Urbanistas del Estado de Jalisco, A.C., comentó sobre este fenómeno:

Era un monstruo que no tenía orden, que no tenía planeación y no tenía regulación por parte del gobierno. Y con respecto a los interesados, no se les tenía ninguna atención, ningún convenio, nada; estaba rota cualquier negociación entre autoridades y ejidatarios. Lo que yo propuse fue que les diéramos seguimiento para que se ordenara el crecimiento de los asentamientos irregulares de acuerdo con la ley de fraccionamientos vigente. Sin embargo, esto no se llevó a cabo debido a la falta de autoridad, por lo que todo mundo hizo lo que quiso. Siempre el partido político en el poder se ha querido proteger, no meter las manos al fuego porque ello le trae impopularidad. Por lo que tratan de darle largas a los asuntos para que éstos no revienten. Por otra parte hay acciones en las que son los mismos partidos políticos los involucrados. También nosotros como técnicos, ajenos a la situación partidista, nos proponemos hacer cosas que no convienen a los partidos en el poder por lo que muchas veces nunca nos hacen caso. En realidad, cuando no hay dinero no puedes

hacer nada, y es por eso que la situación se repite una y otra vez, con cada administración, donde nadie puede hacer nada. Así de simple.

José Luis de la Paz, quien de 1998 al 2004 estuvo al frente de la Dirección para la Creación de Reservas Territoriales y Regularización (DRTR) del municipio de Zapopan, instancia que suplió a la Dirección de Asentamientos Populares creada durante el periodo 1995-1997, señala:

El problema de los asentamientos populares o irregulares no tiene solución porque es parte de una cultura que se vive y por la especulación por la venta de lotes; ahora bien, tiene solución la regularización mediante esquemas y procedimientos técnicos, legales y administrativos. La situación es compleja porque requiere de la voluntad de los actores que intervienen en los asentamientos irregulares.

Daniel Lepe, quien tuvo a su cargo la jefatura de inspección de construcción de la Dirección de Inspección de Reglamentos de Zapopan (2000-2004), nos dice:

Frenar los asentamientos irregulares, va a ser muy difícil; no hay recursos suficientes ya sean humanos, económicos o materiales en el municipio para frenar los asentamientos irregulares, y eso que estamos hablando de un municipio rico en el país. En materia de inspección mientras no haya un programa ágil de posibilidad para esta gente va a ser muy difícil que podamos frenarlo. Podemos encauzarlo, ahí si hay una veta importante, pero con una visión mucho más amplia por parte de las autoridades, Obras Públicas y la cuestión legal.

Salvador Ruiz Ayala, quien fuera síndico del Ayuntamiento en las administraciones 1995-1997 y 1998-2000, y Secretario General en el periodo 2000-2003, dice al respecto:

El problema de los asentamientos irregulares es un problema macroeconómico, a nosotros nos toca estar atendiendo una parte pequeña y quizá la consecuencia última del proceso. En la medida en que sigamos fomentando los grandes centros metropolitanos del país, la gente continuará emigrando. Recordemos que las personas no llegan a crear un asentamiento irregular por gusto o por encontrar suelo barato porque, sin duda, en las localidades de donde vienen, el suelo es mucho más asequible económicamente. Soluciones al problema, yo creo que sí las hay; no obstante, para ello requerimos que opere la voluntad ciudadana. De otra manera estos esfuerzos deberán ser suplidos a un alto costo por la autoridad municipal.

Para tener un conocimiento más amplio de la situación fue necesario entrevistar también al sector social involucrado:

Francisco Sánchez Casillas, *El chino*, quien fuera secretario del Comité Municipal Campesino 1994-1996, comisario ejidal de Tesistán 1996-1998, presidente de la Unión de Ejidatarios del Valle de Tesistán y regidor del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el trienio 1998-2000, comentó apasionadamente:

Yo siento que las causas principales por las que las manchas urbanas han ido creciendo en los valles productivos se deben, en primer lugar, a la falta de apoyos directos (al campo) que vengan a darle certidumbre (al campesino); yo puedo decirle que siempre

he sostenido que todos los programas de los gobiernos federales, estatales y municipales están equivocados; y que de una forma o de otra han querido tapar el sol con un dedo y han querido darle a los campesinos "mejoralitos", que en nada vienen a solucionar el problema productivo. Mira, el plan municipal del Valle de Tesisán, yo quiero decirte -y yo, yo, se los comenté (a las autoridades competentes)- que yo lo veo amañado, y así lo vieron los pequeños propietarios. Yo lo veo amañado y yo lo veo con doble filo, ¿sí? Por un lado ¿qué va a pasar con los ejidatarios (que no puedan urbanizar)?. Por un lado no van a poder seguir sembrando. ¿Por qué? Porque no hay recursos, su tierra ya no les responde y lo que va a propiciar es que nos van a mandar todavía a las garras de los acaparadores. Por un lado (las autoridades) todavía están hundiendo más al campesino, si él pudiera comercializar su terrenito o hacerlo producir de forma que él pudiera vivir los días que le restan de vida... qué bueno. Pero con eso que le están diciendo, lo están asustando y va a caer con el primer *gañán* que le diga: sabes qué, a mí déjame las broncas cabrón. Así ira: ahí te va, ¿cuánto?... ¡una miseria! A mí déjame las broncas... ¡yo le entro a las pinches broncas!

Por su parte, Juan Vicente Velásquez, quien fungía como presidente de la colonia Benito Juárez y vocal de Control y Vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal, dijo:

En el caso de un presidente de asociación vecinal, que debería ser, o como nos dicen a veces en Participación Ciudadana, que somos los ojos y los oídos del municipio en las colonias para los problemas, pues nada más lo somos para los problemas pero no para las soluciones. En ese caso sí sería muy bueno que los presidentes de las asociaciones vecinales tuviéramos cierta autoridad jurídica para, en un momento dado, poder colaborar. No la tenemos. Nomás tenemos de palabra: tú eres el presidente; y sí, pero a la hora del apoyo, de la validez (jurídica) ante la comunidad, no. Y debería haberla porque, de hecho, somos el conducto. Yo creo que se está desaprovechando, en un

momento dado, toda la gente que trabaja para llevarle un beneficio a sus colonias y de colaborar en el reordenamiento, en todo lo que sea un beneficio. Lo que ha faltado en este caso es conciliar intereses.

¿Y no es ésa -le pregunté- una labor que corresponde de la Oficialía Mayor de Desarrollo Social (OMDS) o de la Dirección de Participación Ciudadana (DPC)? A lo que respondió:

Hablando de la Oficialía Mayor de Desarrollo Social y de Participación Ciudadana, que hacen una labor social parecida en las colonias, existe un conflicto. No existe un criterio unificado para decirle a la comunidad: mira, la idea es hacer esto. Sino que cada una de las dependencias, o a la mejor no la dependencia en sí sino sus integrantes, tiene una visión diferente de lo que es el aspecto social. Entre ellas mismas no hay un criterio unificado para podernos dar la información adecuada; nos mal informan mal en algunos programas. ¿Por qué razón?. Porque en el caso de la parte técnica (que) es la parte fundamental de los programas, por ejemplo, somos miembros de un Consejo de Desarrollo Municipal como presidentes de la asociación vecinales, pedimos una obra... decimos: aquí queremos una obra de agua potable, la pedimos, toda la sociedad la pedimos. Con eso cumplimos con la parte social. Pero entonces nos falta la parte técnica. Y si nosotros estamos promoviendo ya esa obra y luego llega Obras Públicas o SIAPA, y sabes qué, *pos* no es posible darte agua ahí, no nos ganamos nada con andarnos dando maromas si no tenemos sustento técnico ya desde antes.

Don Salvador López Reyes, *Don Salva*, quien ocupara los cargos de comisario del Ejido La Cofradía (1995-1998), secretario de la Vivienda Popular en la Unión de Ejidos (1980-1983), Delegado de Tesistán (1978-1981 y 1995-2000), y quien

actualmente trabaja como promotor inmobiliario, nos dice al respecto del Plan de Ordenamiento del Valle de Tesistán:

¡Ahhh! Yo estoy enterado del plan del crecimiento urbano o plan parcial que hizo el ayuntamiento en donde...se rechazó; se rechazó por la Unión de Ejidos y el Comité Municipal Campesino, porque Obras Públicas debió haber tomado en cuenta a las autoridades ejidales. En base a esto es de donde debieron haberse puesto de acuerdo los que están planeando, los urbanistas, no sentados ellos en un escritorio, porque ahí se arregla la cosa, se ve muy bonito, pero ese trabajo que hacen ellos muy bonito al aplicarse a la realidad, no concuerda. Nunca va a concordar. Debieron haber hecho eso. Todos los ejidos tienen ingenieros, arquitectos, doctores, licenciados, ¡tienen gente que sabe! Yo pienso que debieron haberlos llamado a todos. Si eso se hubiera hecho, ese plan parcial de crecimiento que hicieron las autoridades nunca se hubiera rechazado. Porque hubiera llevado el Plan todas sus bases bien fundamentadas. Y estuviéramos trabajando. Desgraciadamente, no sé, pienso yo que las autoridades están pensando que los ejidatarios todavía dependemos de las autoridades municipales, están pensando, a la mejor, que si no nos ayuda fulano, no la hacemos. Nosotros somos capaces de hacer muchas cosas. Y a la hora que sea yo les puedo comprobar todos los proyectos que tenemos hace 17 años, todo lo que hicimos que se pueden quedar admirados.

Roberto Vizcarra, quien fuera líder de las cooperativas de las cajas de ahorro populares en Jalisco, nos dice al respecto:

Digamos, el contar con un bien inmueble propio, no es accesible; porque si las personas ganan un salario mínimo... *orita* no alcanza para nada, la gente gana dos, tres salarios mínimos... Entonces, estamos hablando de grandes sectores de la población que están

condenados a vivir en la irregularidad para empezar, que la vivienda se ha convertido en una situación explosiva y descontrolada para las autoridades municipales porque a final de cuentas el mercado que se tiene para las zonas residenciales, digamos, es muy restringido para las zonas digamos de interés social, que le llaman así; pero que ya dependería, digamos, de personas o con muy buenos trabajos o profesionistas o que tengan algún nivel de ingresos fuerte, *pos* para estar pagando mensualidades de dos, tres mil pesos ¿verdad?, por treinta años, que ya son totalmente esclavizantes... que sería gran parte, si no la totalidad, de la vida productiva de un ser humano.

Finalmente, no he podido encontrar mejor definición al respecto del crecimiento desordenado, que la expresada por el fallecido y recordado conciudadano don Jesús Trejo Saldaña, *El Chicharronero* -ampliamente conocido por los vecinos del fraccionamiento Lomas de Tabachines, primera sección- quien con un lenguaje coloquial y una actitud retadora, me dijo en una ocasión al calor de la disputa por un predio: “La ciudad, arquitecto, crece *pa´ donde* le da su chingada gana, ¿eh?”

1.2.2 SÍNTESIS DE LOS TESTIMONIOS

Los testimonios presentados sugieren que el fenómeno urbano irregular ha ido en aumento en la ZMG; que los gobiernos se han visto incapaces de prevenirlo y controlarlo debido a la falta de políticas públicas adecuadas que permitan la generación de empleos bien remunerados y que la construcción de la vivienda que reclaman los sectores más vulnerables de la sociedad, es prácticamente imposible de concretar. Ya en 1989, Jorge Camberos advertía sobre este aspecto calificándolo de ser uno de los factores que han

incentivado la proliferación de los asentamientos espontáneos al carecerse de “una política nacional definida con respecto al suelo urbano e inadecuación de las políticas y acciones federales respecto a las tierras ejidales urbanizables e invadidas”.⁵¹

Hagamos un resumen. Con respecto a la década de los 50, José María Peña de la Peña, comenta: “En 1959, cuando inicié mis labores Obras Públicas, los asentamientos irregulares no existían”; de los años 60, José Encarnación Salinas expresa: “en aquel tiempo teníamos 39 (asentamientos irregulares)”; de la década de los 70, Gustavo Armando Martínez Fuentes, recuerda: “Ya en 1977 los asentamientos irregulares se habían multiplicado y sencillamente no los afrontábamos porque, simple y llanamente, no era posible”; para los 80, Salvador Durán Mojarro observa: “no se han dado soluciones a fondo debido a la falta de una distribución equitativa de los recursos económicos y humanos para evitar ese desequilibrio que cada día se acentúa más.” Sobre la misma época, Carlos Herrera Jasso agrega que: “hasta invadieron terrenos municipales”, en tanto que Juan Ramón Hernández González remata: “nuestros recorridos se hacían con elementos de seguridad pública ante la agresividad de los vendedores ilegales de predios”. De los años 90, Juan Ignacio González Lozano dice que durante su administración: “se clausuraron casas y se metieron a la cárcel a algunas personas, aunque éstas salían de

⁵¹ Jorge Camberos garibi, 1989, en “Solución de la problemática de los asentamientos humanos irregulares”, en *El reordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en el área metropolitana de Guadalajara*, Edit. CICEJ, Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Guadalajara, p.71

inmediato lo cierto era que muchos de los colonos se asociaban con los vendedores". Por su parte, Ignacio Vázquez Ceceña, al respecto del tema, advierte: "La experiencia que me tocó vivir estuvo caracterizada por un fenómeno especial, tanto a nivel del estado como a nivel nacional", lo cual es corroborado por Sergio Valdez Angulo, de la subdirección de Asentamientos Humanos y Vivienda: "Era un monstruo que no tenía orden, que no tenía planeación y no tenía regulación por parte del gobierno". Y con respecto al final de esa década, Alfredo Ramos López denuncia que los AI "segúan creciendo de manera alarmante; prácticamente los tratamos todos los días de mi gestión".

Por otra parte, las declaraciones hechas en 1967 por el arquitecto cubano Fernando Salinas y las palabras expresadas 30 años después por el ejidatario y ex-regidor de Zapopan, Francisco Casillas, confirman el hecho de que los países pobres comparten las mismas políticas públicas implementadas por sus respectivos gobiernos, las cuales continúan repitiéndose *per se* hasta nuestros días, década tras década, lo que debe invitar a reflexionar a los políticos.

Veamos. Hace 36 años, Fernando Salinas señalaba como causas de la arquitectura del tercer mundo, entre otras, las siguientes:

Las diferencias del nivel de vida y vivienda entre el campo y la ciudad; la especulación de terrenos que obliga a la mayoría del pueblo a resolver su problema de manera espontánea, con viviendas dispersas en el campo y chozas y barrios insalubres en los alrededores de las ciudades y la dedicación del esfuerzo y talento de los arquitectos y

técnicos a la solución de problemas aislados de la clase poseedora, con el abandono de las tareas planteadas por las necesidades de las mayorías humildes de la población.⁵²

Por su parte, en 1997, Francisco Casillas manifestaba que los orígenes de los AI se debían principalmente:

A la falta de apoyo decidido al campo, de regularización de la tenencia de la tierra, de vivienda para ejidatarios y de una cultura básica (debido, entre otras causas, a la ausencia de los arquitectos en estos lugares); y a la degradación de la tierra; la presión de los promotores inmobiliarios ilegales y la incertidumbre e inseguridad económica.

El primero proponía como solución:

Una reforma agraria integral, que transforme totalmente la desequilibrada distribución del ingreso y que al aumentar la producción agrícola, permita emplear mayores recursos para la construcción de viviendas rurales y servicios complementarios; una reforma urbana, que al cambiar la injusta distribución de la tenencia de la vivienda urbana, entregue la propiedad o el usufructo de la misma a sus moradores, y elimine totalmente la especulación con la vivienda y una legislación sobre terrenos urbanos que elimine la especulación con los terrenos y permita la mejor utilización de los mismos en beneficio de la sociedad.

En tanto que el segundo, planteaba “ofrecer créditos y soluciones alternativas para el campo; la perforación de pozos de agua; la regularización de la tenencia de la tierra y el apoyo para la urbanización con normatividad”.

⁵² Enrique Ayala Alonso, 1992, en Fernando Salinas, 1967, *El compromiso de la arquitectura*, edit. UAM, Unidad Xochimilco, pp. 19 y 20

Con estas revelaciones podemos comprender aún más las causas por las cuales frenar el crecimiento anárquico de las ciudades, como bien lo apunta Vázquez Ceceña, “parece una tarea imposible”. Pues, en realidad, se trata de un problema macroeconómico o estructural que rebasa en mucho a la planeación urbana y a sus técnicos, entre ellos, a los funcionarios de buena fe que, al igual que los compradores de buena fe, también existen. Se trata, en suma, de un asunto que rebasa a las propias autoridades, cuyos esfuerzos infructuosos por combatir la compleja situación apenas son percibidos por la ciudadanía. Consideremos, también, que todos los entrevistados cuentan con preparación profesional y que, de los 20 responsables de la DGOP a partir de los últimos cuarenta años, catorce son ingenieros en tanto que el resto son arquitectos con conocimientos y experiencia en urbanismo, algunos con una larga y sobresaliente trayectoria en el sector oficial, por lo que no se puede aducir falta de competencia profesional ante los escasos avances de fondo en la materia. Esos son, también, los casos del resto de los personajes entrevistados entre quienes se encuentra funcionarios en activo, como los directores de FIDEUR y PRODEUR, cuyos conocimientos y capacidades son ampliamente reconocidos en el medio local, y de los tres ex-ejidatarios de Zapopan hoy transformados, el primero, en político independiente después de haber renunciado al PRI; el segundo, en representante vecinal y un tercero en promotor inmobiliario con participación en varios estados de la república mexicana.

De los testimonios mencionados, así como de la información registrada en el primer capítulo, se constata la incapacidad del gobierno de dar respuesta a esta situación debido a la pobreza en que viven sus gobernados; a la falta recurrente de recursos municipales, tanto humanos como económicos; al imperio de los intereses políticos y de la corrupción sobre el bien común, a la falta de mecanismos expeditos para la regularización de la tierra y al abandono del gobierno en lo que respecta a la adquisición de reservas territoriales como una medida efectiva para ordenar y promover el desarrollo urbano sustentable; y para hacer posible que la planeación no se vea rebasada por la inercia social a la que alude Gabriel Casillas Moreno, primer Procurador de Desarrollo Urbano del estado, entre otros muchos factores más.

Destacan, igualmente, otros hechos importantes que impiden el desarrollo urbano ordenado de las ciudades, como son: la supeditación de la planeación urbana a una instancia cuyo fin principal es la construcción de la obra pública - ámbito que ocupa el primer sitio en las preocupaciones e intereses de los políticos y de los ciudadanos-, y la lucha por el poder entre estos dos sectores de la sociedad y entre las distintas instancias municipales, estatales y federales encargadas de atender el ámbito del interés de este trabajo, lo cual se agrava al interior del municipio donde existen los siguientes seis canales de atención a los ciudadanos en esta materia.

Las dependencias a las que me refiero, son las siguientes: a nivel federal se encuentran, la Secretaría de la Reforma Agraria y la SEDESOL, de la cual,

recientemente depende la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en tanto que a nivel estatal, existen la Procuraduría Agraria, la PRODEUR y la SEDEUR, la cual integra a la Dirección de Planeación Urbana de la entidad federativa.

Con respecto al municipio, este cuenta con la Comisión de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), la Dirección de Inspección de Reglamentos y la DGOPZ que integra, a su vez, a la Dirección de Planeación del Desarrollo Territorial (DPDT), y a la DRTR. Cada una con funciones diferentes, desempeñadas por funcionarios con distinto perfil socio profesional, lo que hace más difícil aún su coordinación.

Es notorio observar, igualmente, cómo los funcionarios y exfuncionarios del gobierno coinciden en haber implementado en sus respectivas administraciones, acciones infructuosas de carácter punitivo, como son las multas, clausuras, demoliciones y la cárcel para quienes edifican en estos lugares al margen de la ley, como método común o quizá posible o único de afrontar la problemática urbana irregular, sin éxito para la sociedad. Pero, sobretodo, para los primeros afectados por estas medidas, toda vez que las acciones punitivas son aplicadas en un escenario donde la falta de autoridad, a la manera en que la señala Sergio Valdez Angulo, es notable en éste ámbito de la política como en ningún otro campo, cuyos efectos dibujan la realidad de un juego perverso y costoso para todos.

Las siguientes declaraciones del propio Roberto Vizcarra, nos permiten tener una idea más clara al respecto:

En (Ciudad) Guzmán por ejemplo, entre 1982 y 1983 surgió un movimiento que se llama Provivienda Popular. No había terreno, toda la gente vivía en hacinamiento. Y finalmente se hicieron un plantón de 15 días. Y entonces se hicieron un montón de casas, fueron resultado de la presión de la gente; una, los forzas a que te den y la otra a que formen un programa ¿no? Entonces lo que hemos visto es que la gente a veces tiene que actuar: allá conocimos una mujer, una líder que se llamaba María de Jesús, ella llegaba e invadía, era del antiguo PST (Partido Socialista de los Trabajadores): "y ya llegamos, y órale, pa ya ,y pa acá, parejo y órale". Hicieron una serie de colonias grandes, de muchos habitantes, y que finalmente luego tuvo que entrar la Corett a regularizar... y dice uno, caray pues les va bien porque de alguna manera tienen cierto nivel de audacia porque si no, no hacen nada, que es como decíamos, más vale pedir perdón que permiso y, como yo digo -agarré una lógica-, si tu les creas una asociación civil donde se registren o una cooperativa, tienen un grado de identidad como grupo, y si los ayudas a que compren un terreno, ya no se separan.

Esta forma de vida, constata la complejidad del problema urbano irregular en su verdadera dimensión social, a la vez que confirma la intrincada red que lo sustenta y hace difícil que sea solucionado por la vía tradicional cobijada por un paternalismo equivocado desde hace por lo menos cuatro décadas en Jalisco e imposible por los agravantes de la pobreza en México y la corrupción entre particulares y funcionarios del sector oficial en sus distintos niveles de gobierno,

lo que no es algo menor en nuestro país y de lo que dan cuenta muchos estudiosos en la materia.⁵³

1.2.3. DIRECCIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES

No obstante, se puede apreciar también de los testimonios obtenidos, que la Dirección de Asentamientos Populares (DAP), periodo 1995-1997, sin dejar de haber quedado atrapada en la realidad de incompetencia gubernamental comentada presentó, a diferencia del resto de las administraciones que la antecedieron, una alternativa de participación municipal distinta, basada en la comunicación con las instancias federales, estatales y municipales involucradas,

⁵³ Olga Clarisa Becerra, 1997, en *La propiedad social del suelo en el área metropolitana de Guadalajara: su origen y evolución*, Edit. Universidad de Guadalajara, p.56.

En su trabajo sobre el proceso de transformación de uso del suelo en el AMG, Olga Clarisa Becerra Mercado señala: "En cada uno de los expedientes mencionados hubo una intervención directa o indirecta de autoridades de todos los niveles. Debido a lo cual se cometieron muchas irregularidades." Señalando como las causas que generaron el fenómeno motivo de su estudio, las siguientes: a) influencias externas de la Ciudad de México (compañías fraccionadoras) que descubrieron en Guadalajara un lugar ideal para introducir sus propias experiencias en materia urbana; b) la legalización agraria que permitió el acceso a personas ajenas al ejido a través del artículo 93, lo que representó la proliferación de asentamientos espontáneos o irregulares; y c) la voracidad de los particulares, que eran los dueños de terrenos afectados por solicitudes de tierra, quienes para no perderlos los vendieron, violando con ello la ley agraria." Lo que condujo, en lo sucesivo y sistemáticamente, a la violación sistemática de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y su Reglamento, la cual está destinada esencialmente a atender las demandas de la parte regular de la ciudad y sólo prevé, como solución a las necesidades en los asentamientos irregulares, justo aquella que ocupa el último lugar en las prioridades de la clase social marginada del país, mencionada páginas atrás: me refiero a la regularización de la tierra, lo que no deja de ser paradójico como lo son también el derroche de los recursos y la falta de calidad en el diseño de los espacios públicos y privados de los asentamientos de nuestro interés, en un mundo empobrecido y habitado por técnicos de la construcción y en un país donde cada año se titulan miles de arquitectos e ingenieros.

así como con los protagonistas principales del fenómeno urbano irregular: los ejidatarios y vecindados, con resultados favorables aunque limitados.

Algunas de las características de las acciones implementadas por los responsables de aquella dirección, hoy desaparecida, son las siguientes. Se recurrió a: I) Proveer de una oficina móvil al responsable de la dirección; II) Gestionar los problemas álgidos de los ciudadanos ante las autoridades competentes a través de precarios talleres de construcción o centros populares de ordenamiento urbanístico, estratégicamente instalados, dirigidos por sus propios supervisores; III) Realizar levantamientos topográficos de parcelas y predios, para lo cual fue necesario dirimir conflictos de límites; IV) Elaborar proyectos arquitectónicos y de lotificación con el apoyo de prestadores de servicio social y a dirimir conflictos entre particulares; V) Crear un medio de comunicación escrito dirigido a los habitantes de estos lugares, llamado: *¡Hablemos al grano!*; participando, además, en la radio local en el programa *La palabra está en el aire*, de la XEW, ya desaparecido, a través del cual se trataron temas concretos del interés de los pobladores de las ciudades periféricas; VI) Promover la participación y capacitación en materia urbana y de autoconstrucción de vivienda, iniciando por los integrantes de las mesas directivas de las juntas vecinales o asociaciones de vecinos; dejando en manos de la DGOP la introducción de infraestructura y de construcciones diversas, y en la sindicatura municipal, lo relativo a los desalojos y detenciones, en las que esta dirección participó en favor de los afectados. Todo lo cual logró legitimar a la DAP, aunque no convencer del todo a los responsables del desarrollo urbano

del municipio. Una experiencia que bien vale la pena explorar y que ha servido de motivación para este trabajo.

Una reflexión más sugiere que, ante el escenario descrito, es insoslayable la transformación del método a posteriori con el cual las autoridades en nuestro país, y más específicamente las de Zapopan, han venido operando en estas colonias desde hace tres décadas; en lo que ya trabajan los académicos, las instituciones y organismos internacionales preocupados por la pobreza y su impacto en la sociedad mundial como son los congresos internacionales denominados "Hábitat", organizados por la UNESCO. No obstante que dichas iniciativas parecieran, en ocasiones, estar transitando sobre camino andado por la sociedad civil desde siempre, encarnadas en los pauperizados de las naciones, cuya aplicación o puesta en práctica generalmente resulta escasa y menor debido a la incapacidad ya mencionada de los gobiernos de atender la problemática y de llevar a cabo las propuestas académicas. Lo cual limita el impacto de los acuciosos estudios elaborados por las universidades en un país con cerca de 54 millones de pobres,⁵⁴ como lo es México, o cualquier otro país latinoamericano. Con ello no quiero decir que las intervenciones de los académicos sean equivocadas o infructuosas del todo: existen diversos ejemplos exitosos, dignos de ser atendidos por las autoridades. Pero, debemos reconocerlo, usualmente las intervenciones universitarias no son claras en sus

⁵⁴ INFOSEL FINANCIERO.- México.- El número de pobres extremos en México entre 2000 y 2002 bajó de 24.2 a 20.3 por ciento, y la pobreza moderada disminuyó de 53.7 a 51.7 por ciento en el mismo periodo, informó el presidente del Banco Mundial, James Wolfenson. Documento recuperado de <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/139137/>, 28 de noviembre de 2004.

propósitos y muchas de ellas son limitadas y resultan, con frecuencia, contraproducentes por su falta de conclusión y seguimiento, además de confusas cuando el papel de la universidad se mezcla, sin una intención definida, con las actividades propias de las organizaciones no-gubernamentales; temas pendientes de ser analizados por los estudiosos en la materia.

Pero, quizá, la conclusión más contundente de las entrevistas realizadas -de la experiencia personal y de la observación cotidiana-, sea el hecho de que los AI no se pueden frenar, en lo que existe consenso entre los distintos sectores sociales involucrados quienes, sin embargo, coinciden en que dichas urbanizaciones se pueden ordenar con voluntad política, lo que redundaría en beneficio de la ciudad. Pero en tanto los políticos y las autoridades, los académicos y los especialistas, discuten y se ponen de acuerdo sobre las medidas económicas, políticas y sociales que deben implementarse a mediano y largo plazo para revertir la situación de deterioro que presenta el crecimiento urbano irregular, éste continúa avanzando de manera desordenada con la inmediatez que demandan las necesidades humanas. Superando con mucho los esfuerzos gubernamentales por resolver la situación cuyos responsables, como ya lo he mencionado, seguirán viéndose impotentes y rebasados en sus expectativas, como así lo apuntan las cifras proporcionadas por el INEGI, la CONAPO y la SEDESOL con relación al crecimiento demográfico, el empleo, la pobreza y el déficit habitacional en el país, todo lo cual exhibe la necesidad de voltear la mirada hacia las consecuencias de los problemas estructurales de la nación, con el propósito de matizar sus efectos

en la medida de lo posible. Por lo que cualquier medida de carácter punitivo tomada por las autoridades competentes en materia urbana, que implemente acciones inviables por no decir imposibles de cumplir por los pobres, será inútil, costosa y dañina.

En este sentido coincido con el ciudadano Jaled Alí Modad quien, en su carácter de presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción en 1989, dijo al respecto del tema:

La prevención de las irregularidades nos parece que podrá lograrse, por las autoridades, a través de una postura de apoyo y acompañamiento a los esfuerzos propios de los colonos...Estamos ciertos de que (ello) no se da afinando las reglas ni estrechando la vigilancia, ni poniendo más frenos o apretando los mecanismos restrictivos...Desterrando la fácil actitud de (los) expertos que tienden a sustituir el esfuerzo colectivo por la intervención especializada, cambiándola por una actitud humilde de investigación-acción que busque las soluciones viables desde la perspectiva de los mismos involucrados.⁵⁵

⁵⁵ Jalid Alí Modad en la *Memoria* del seminario realizado por el Colegio de Ingenieros Civiles del estado de Jalisco, el 8 de junio de 1989, denominado: *El reordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en el área metropolitana de Guadalajara*, p.103.

CAPÍTULO 2

PRONÓSTICO

2.1. ESCENARIOS Y VISIONES

En la publicación: *Guadalajara, un Análisis Urbano* (1970), los arquitectos Eduardo Ibáñez y Daniel Vázquez Aguilar, fallecido en 2003, pronosticaban para la capital tapatía del año 2000, justo los problemas que padece actualmente:

De continuar obrando las fuerzas constantes y tendencias actuales, como hasta ahora, desorganizada, libremente, es probable que Guadalajara camine hacia su modelo más cercano, el Distrito Federal. Los 'problemas' urbanos se multiplicarán, los factores negativos cobrarán importancia, los incipientes síntomas de deterioro crecerán y se borrarán los beneficios obtenidos por el desarrollo.⁵⁶

Tres décadas y cuatro años después, la actualidad del texto es innegable; hoy, nadie puede dudar de esta realidad: Guadalajara no sólo se parece al modelo de ciudad descrito entonces por los arquitectos Ibáñez y Vázquez Aguilar, sino que encarna una realidad similar aunque sin la gravedad de la metrópoli capitalina considerada entre las más grandes del mundo. Sin embargo, de continuar con la ausencia de políticas urbanas adecuadas para la ZMG, como hasta ahora, la posibilidad de que Guadalajara se convierta en un competidor

⁵⁶ Eduardo Ibáñez; Daniel Vázquez, 1970, "Pronóstico" en *Guadalajara, un análisis urbano*, Edit. Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Guadalajara, p.45.

furibundo de la capital del país por conquistar el primer lugar en insalubridad urbana, aumenta cada día a una velocidad mayor que la experimentada durante los últimos treinta y cuatro años. Zapopan, como pudimos apreciarlo a través de los datos proporcionados al principio de este capítulo, es un claro ejemplo de ello debido a que, dada su ubicación, calidad y diversidad de los servicios que ofrece, es la más atractiva de las jurisdicciones conurbadas para los cientos de personas que llegan diariamente a la capital del estado en busca de mejores oportunidades de vida.

El panorama para la zcg no es distinto. De acuerdo con la Maestra Adriana Fausto Brito, “se calcula que de 1970 a 1995, la extensión de la mancha urbana en la zcg (principalmente en Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco), pasó de 10,996 a 39,020 hectáreas; es decir, aumentó 28, 024 hectáreas, de las cuales, 7,720 (un 28%) eran ejidales o comunales”.⁵⁷ En tanto que en el 2004, la mancha urbana alcanza una superficie aproximada a las 42 mil hectáreas, según se consigna en el documento *Elementos Convenio y Bases de Coordinación, Instituto Metropolitano de Planeación (IMP)*,⁵⁸ de las cuales, la maestra Adriana Fausto menciona que al año de 1995, “9.148 hectáreas (23.5%)

⁵⁷ Adriana fausto Brito en *El Informador*, 16 de mayo de 1998.

⁵⁸ Documento elaborado entre 2003 y 2004 por los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco, que sustenta la creación del Instituto Metropolitano de Planeación, cuyos objetivos principales son: 1) Garantizar la coordinación de los cinco municipios metropolitanos; 2) Favorecer la competitividad del conjunto de las economías municipales y, 3) Forjar una visión de largo plazo que garantice la viabilidad y competitividad del desarrollo de la metrópoli.

provenientes de áreas ejidales o comunales, están en situación irregular”,⁵⁹ cifra que actualmente alcanzaría alrededor del 25% si consideramos que sólo Zapopan crece a un ritmo de 400 hectáreas por año. De continuar con esta tendencia, en los próximos 15 años estaremos repitiendo el fenómeno de la Ciudad de México, cuya superficie, como ya se mencionó, alcanzaba los 682.60Km² en 1970 con una densidad de 129 hab/ha; superficie que en el año 2000 registró 1,450Km² y alcanzará para el 2010 los 1,626.90Km², de los cuales es posible que más del 50% serán ocupados por colonias irregulares.

2.1.1. DESARROLLO URBANO ANÁRQUICO

En el ámbito de los asentamientos irregulares, el pronóstico sobre la ciudad para el año 2030, fecha a la que corresponde la visión del Plan de Ordenamiento para la Zona Conurbada de Guadalajara, es poco favorable. De continuar evitando los políticos las decisiones de fondo para disminuir los efectos de la problemática, la mancha urbana de la ZMG estará constituida en cerca del 50% de su territorio por asentamientos irregulares, debido a la falta oportuna de políticas públicas eficaces encaminadas a la adquisición de reservas territoriales, a la oferta de suelo y vivienda social para los trabajadores con ingresos menores a los dos salarios mínimos (lo que no ha ocurrido en el estado en los últimos 30 años), y a la implementación de mecanismos expeditos

⁵⁹ Adriana Fausto Brito, 1999, en *Inventarios de asentamientos irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Centro de Estudios Metropolitanos.

para la regularización de la tierra, lo cual habrá impedido que la mayoría de los avecindados se conviertan en sujetos de crédito, condición indispensable para mejorar la calidad de vida en la clase de sociedad en la que nos desarrollamos. El desequilibrio entre los espacios de recreación (lúdica o cultural) y los espacios de habitación será una de las principales causas del deterioro en la calidad de vida y la imagen urbana que caracterizarán a éstos asentamientos que, al igual que la traza de las colonias y de la ciudad en general, serán caóticas y contrarias a la armonía visual, al buen gusto, a la funcionalidad y las necesidades espirituales de los seres humanos, que demandan la vida en todos sus ámbitos, la sociedad y las personas en lo particular. Para entonces la ciudad habrá pagado un alto costo económico y social debido el escaso interés que el sector gubernamental demostró por años por llevar a cabo acciones programadas y de largo plazo destinadas a: 1) Implementar cursos de educación sobre la ciudad y su funcionamiento para los avecindados y crear un medio de información, comunicación y difusión exclusivo para este sector de la población a través del cual se les informe sobre los avances y realidades que inciden en su problemática; 2) Brindar protección a las zonas productivas (Valle de Tesistán), naturales (como el Bosque de la Primavera) y arqueológicas (como El Grillo, La Coronilla, Los Padres), en especial, a las que se encuentran insertas en las áreas de influencia de los asentamientos irregulares; 3) Modificar el Código Civil para hacer expedita y contundente la acción de la justicia en contra de la vorágine inmobiliaria clandestina (y legal), que se extiende impunemente y sin obstáculos sobre la ciudad, 4) Fortalecer al campo y al desarrollo regional, apoyando

seriamente a las ciudades medias con infraestructura urbana y tecnológica suficientes que garanticen su desarrollo de manera de disminuir la inmigración hacia la gran ciudad y, 5) Crear un organismo mixto independiente de planeación metropolitana con “potestades imperativas”⁶⁰ al que se supedita la planeación urbana de la metrópoli. Para el año 2030 será evidente también el fracaso de la aplicación de las políticas punitivas en contra de quienes construyeron sus viviendas en esos sitios, debido, entre otros aspectos, a la consolidación de la anarquía urbana y a la exacerbación en las relaciones entre autoridades, ciudadanos y vecinos ante la ineficiencia de la ciudad. La impunidad en materia urbana habrá logrado destruir y desaparecer un alto porcentaje de las reservas ecológicas, arqueológicas y productivas del estado y, desde el propio gobierno, se estarán realizando similares acciones tendientes a modificar el uso del suelo a favor de los intereses del sector inmobiliario, a través de trampas y maniobras legaloides como hoy está ocurriendo en Tlajomulco y probablemente ocurra, en breve, en el Bajío y el valle de Tesislán - último reducto agrícola intraurbano-, promovidas por funcionarios coludidos con fraccionadores y hombres de negocios voraces, sin compromiso por la ciudad y sus habitantes.

Para esa época, la ciudad habrá crecido no solo verticalmente, lo que es deseable, sino también de manera horizontal desmesurada. Ello generará

⁶⁰ Documento: *Observaciones de la fracción del PAN en el Ayuntamiento de Zapopan, al convenio de coordinación intermunicipal en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos, planeación del desarrollo urbano y para el ejercicio y prestación de servicios públicos*, 2004.

mayores conflictos a la vialidad, a la traza urbana y a la infraestructura básica de la ciudad. La calidad de vida en la metrópoli será desfavorable y su perfil y dimensiones encarnarán los de la actual Ciudad de México, tal y como lo pronosticaron en 1970 para la Guadalajara del año 2000, Eduardo Ibáñez y Daniel Vázquez Aguilar.

2.1.2. METRÓPOLI

Aunado a lo anterior vale la pena mencionar, dado que el fenómeno irregular no es un hecho aislado, que de continuarse por la vía política actual, es probable que la ciudad se vea impactada de manera igualmente desfavorable en otros ámbitos de la vida urbana.

Esto es, de continuarse retrasando las acciones encaminadas a entender y operar la ciudad como una metrópoli, ceñida a la libre asociación de los municipios y alejada de un poder central, los conflictos intermunicipales se agravarán, ocuparán la atención desproporcionada de los mandatarios quienes llevarán la lucha por el poder político y económico a niveles de riesgo peligrosos y a la toma de decisiones unilaterales en perjuicio de los habitantes de la ZMG. De esta forma, las contradicciones urbanas se acrecentarán haciendo cada vez más confuso e inoperante cada uno de los territorios conurbados. Es por ello que se requiere de un instituto de planeación metropolitana independiente que equilibre y rijas el destino urbano de la metrópoli, pues de persistir los políticos en continuar por la vía libre -lo que ocurre aún hoy a pesar de la alternancia en el poder- el *urbanismo de estado*

continuará sobreponiéndose al *urbanismo social* a favor de los intereses partidistas y en contra de los intereses de la sociedad. En tanto que la anarquía urbana seguirá imperando no obstante los avances que en esta materia se prevé alcanzará la ciudadanía organizada a través de instancias no-gubernamentales como el Instituto Ciudadano para el Desarrollo Urbano y Regional, AC., (ICIDUR), de reciente creación,⁶¹ el cual no tendrá éxito si carece de propuestas serias, comprometidas e imparciales y no cuestiona con fundamentos científicos las propuestas oficiales y las irregularidades urbanas, sin importar de dónde provengan; si no integra de manera importante, la participación de los ciudadanos y los académicos en sus proyectos e iniciativas.

De empeñarse las autoridades en turno en mantener el urbanismo de estado, en coartar la participación ciudadana y en seguir privilegiando la construcción unilateral de las obras públicas antes que subordinarlas a los diseños de una planeación con visión metropolitana estratégica, surgida de un organismo autónomo y democrático, las esperanzas para ordenar el crecimiento urbano

⁶¹ Este instituto ciudadano de planeación se instaló formalmente el día 17 de diciembre de 2003. Su primer presidente es el arquitecto José de Jesús Velasco y Orozco. En el documento *Instalación de ICIDUR, A.C.*, se destacan los siguientes objetivos: 1) Formar un organismo de carácter ciudadano que en conjunción con las autoridades, técnicos capacitados en el desarrollo urbano, trabajando multidisciplinariamente, y con representantes de organismos sociales en general, elaboremos: estudios, políticas, estrategias, planes y proyectos que permitan conformar una planeación integral y sustentable para la metámetrópoli de Occidente; 2) Investigar y realizar estudios sobre el fenómeno del desarrollo urbano en conjunto con universidades u organismos nacionales o internacionales y 3) Promover seminarios, cursos o conferencias sobre desarrollo urbano, para informar y capacitar al ciudadano o al funcionario que lo requiriese.

anárquico estarán cada vez más alejadas de las expectativas ciudadanas. Y, aunque en ello los gobiernos municipales han dado los primeros pasos al haber iniciado el proceso de constitución del IMP, ésta iniciativa está en riesgo al tergiversarse su planteamiento original ya que, a decir del regidor Martín Márquez Carpio, “se determina en el reglamento que contiene el convenio, que el ámbito de actuación o competencia del Instituto será el de los territorios, funciones y servicios competencia de los Ayuntamientos adherentes (Art.3), estableciendo una suplantación específica de las atribuciones que constitucionalmente le son delegadas al Ayuntamiento”.⁶² Además de otorgársele facultades para asignar obras y edificarlas por su cuenta, lo que podría convertirla en una “constructora metropolitana” de consecuencias no deseadas. De ocurrir esto, se prevé que la iniciativa camine hacia el fracaso, especialmente al constituirse *de facto* en un *metagobierno*⁶³, lo que será negativo para la ciudad; no obstante que, para entonces, debido al proceso democrático que vive el país, se prevé la participación de una ciudadanía más fuerte, organizada e informada que la actual, capaz de revertir esta tendencia.

⁶² Oficio número MMC/0247/2004 que dirige el regidor, abogado Martín Márquez Carpio, al L.A.E. Emilio González Márquez, Presidente municipal de Guadalajara, el día 14 de octubre de 2004, p.2.

⁶³ En el documento *Elementos Convenio y Base de Coordinación, Instituto Metropolitano de Planeación*, p.6, se lee: 1. En materia de ordenamiento de los asentamientos humanos y planeación del desarrollo urbano: A) Corresponde al Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara: Inciso C): Proponer las acciones e inversiones necesarias para la atención de los requerimientos comunes en materia de reservas territoriales; preservación y equilibrio ecológico; infraestructura; equipamiento y servicios urbanos en su ámbito de actuación.

El crecimiento de la metrópoli es un hecho irreversible, debido a los atractivos únicos que ofrece en comparación de cualquier otro modelo de ciudad, como: la comodidad que ofrece el automóvil particular, la ventaja de encontrar miles de productos bajo un solo techo en los hipermercados, la mejora en la seguridad que brindan los cotos urbanos y las oportunidades de encontrar un medio de subsistencia, aunque sea precario. Situaciones como las mencionadas, deberán ser asumidas por los expertos y los políticos para orientar sus decisiones con acierto, de manera tal que de no afrontarse la realidad que sugiere que durante el presente siglo la metrópoli será habitada por cerca del 80% de la población de Jalisco, ésta continuará concentrando a la población de manera dispersa y desordenada en tanto que las ciudades medias seguirán sin posibilidades de lograr un desarrollo conveniente desde la perspectiva regional gubernamental.

2.1.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GREMIAL Y UNIVERSITARIA

Los ciudadanos deben dejar de ser actores sociales para transformarse en agentes sociales. Esto es, pasar al plano de las decisiones que afectan a la sociedad. En este sentido, hay que reconocer que actualmente en Guadalajara la participación ciudadana en materia urbana, aunque más activa a partir de las explosiones del 22 de abril de 1992, aún no es totalmente responsable en sus intervenciones y continúa siendo manipulada por los grupos políticos organizados en contra de casi cualquier iniciativa gubernamental o privada de importancia, lo que puede seguir obstaculizando la aplicación de medidas urbanas acertadas por parte de los gobiernos.

Bajo condiciones similares se encuentran los colegios de arquitectos, urbanistas e ingenieros civiles los cuales, ante su evidente desventaja ante las leyes y el gobierno, además de su precaria situación económica y equivocada pretensión de obtener contratos oficiales para sus agremiados, actualmente participan de manera acrítica, interesada y en contubernio con las autoridades en los problemas que aquejan a la ciudad, por lo que están impedidos de actuar responsablemente en la planeación de la ciudad.

Y qué decir de las universidades, en muchas de las cuales sus profesores y alumnos aún consideran que la arquitectura y las propuestas técnicas son un instrumento para resolver el problema de la vivienda. Tema que aborda Oriol Bohigas en un texto de actualidad abrumadora.

Ir a los suburbios con aire redentor implica cierta fe en que las puras propuestas arquitectónicas tienen alguna influencia en la solución del problema de la vivienda. Pero, hay que desengañarse: éste es un problema exclusivamente político. Pensar que puede haber una propuesta arquitectónica o urbanística o incluso una propuesta técnico-industrial que determine el punto de partida para la solución de nuestros males sociales y, concretamente, del problema de la vivienda, sería muy ingenuo si no fuese en realidad, una peligrosísima actitud reaccionaria: la de un tecnocratismo sin ideología política, en el que se llega a aceptar que sin un planteo político claro, la tecnología, el arte, la literatura y la industrialización pueden resolver por otros caminos los temas que sólo corresponderían a la política existente. Es la colaboración más eficaz al intento de borrar

de la conciencia pública la necesidad de la política para lograr una vida comunitaria mínimamente organizada.⁶⁴

De tal suerte que de no llevarse a cabo una verdadera revolución en la educación⁶⁵ y campañas permanentes de información y capacitación en materia urbana para la ciudadanía, de no encontrarse nuevos mecanismos que garanticen una relación justa entre los organismos gremiales y el gobierno y las leyes, y de continuar con la enseñanza de la arquitectura y el ejercicio de la profesión basadas fundamentalmente en el objeto arquitectónico y el Arte (con mayúsculas) y abandonando su relación con el entorno o contexto (político, económico y sociocultural) y la política, la planeación urbana y la arquitectura de la ciudad seguirán quedando en manos de quienes tienen el poder de realizar las obras de acuerdo con sus intereses particulares, con todas las agravantes ya conocidas y sufridas por los ciudadanos durante décadas. Esto es, la planeación de la ciudad continuará bajo el modelo de ciudad americana, donde el espacio público se privatiza cada vez más, se privilegia el uso del automóvil, se favorece la idea de la concentración del comercio (el trabajo y los negocios) en hipermercados alejados de las áreas destinadas a la vivienda y se promueve la construcción de fraccionamientos exclusivos o cotos privados, sin otro criterio que el del consumo inmobiliario (hoy tenemos también cotos de interés social), con absoluta ausencia de medidas que aporten al equilibrio urbano a través de

⁶⁴ Oriol Bohigas, 1969, en *Contra una arquitectura adjetivada*, Edit. Seix Barral, España, pp.89 y 90.

⁶⁵ Alejandro Mendo, 2004, "Colaboratorio univerciudad" en *La ciudad y sus profesionales*, *Memorias del V Seminario Internacional*, Cátedra UNESCO-ITESO, Edit. ITESO, CONACYT, UNESCO, p.104

la cultura local, el concepto de una ciudad para todos y el reforzamiento de los barrios tradicionales, donde coexisten la vivienda, el trabajo y la recreación.

Bajo este panorama, la fragmentación del tejido urbano y social continuará en aumento. Las personas seguirán trasladándose en sus vehículos particulares a los grandes centros de abasto (trabajo y recreación) a la vez de segregarse en sus viviendas en detrimento de la vida social, esto es, del uso cotidiano de los espacios públicos para relacionarse e interactuar con sus vecinos y de *hacer ciudad*; lo que hará más complejas las relaciones entre ciudadanos e inseguras las ciudades, al exacerbarse las diferencias entre unos y otros, cuya principal consecuencia es la inseguridad que permea hoy a la mayoría de las ciudades en el país. Pero no solo de la referida a la delincuencia organizada (robos, secuestros, crímenes) sino también a la inseguridad en el uso del suelo: las recurrentes denuncias ciudadanas en contra de construcciones que violentan el uso del suelo y la reciente Gran Marcha en la Ciudad de México del domingo 27 de junio de 2004, son algunas manifestaciones de la sociedad organizada que parecen dar la razón a quienes están optando por construir ciudades dentro de una ciudad que no cesará de crecer con todas las implicaciones que el modelo supone, como lo es la necesidad de contar con un transporte público eficiente ante el crecimiento horizontal de la mancha urbana y la dispersión de las actividades humanas.

2.1.4. MOVILIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO

De continuar ignorándose el potencial del transporte público como detonador del desarrollo urbano y seguirse evitando abordar este tema vinculado al

concepto de la movilidad, será cada vez más caótico peligroso y contaminante trasladarse por la ciudad. Los “costos invisibles” de la movilidad⁶⁶ se incrementarán en detrimento de los aspectos sociales, medioambientales e histórico-culturales de la ciudad, como lo es el patrimonio histórico edificado. La traza urbana, especialmente en los asentamientos irregulares, no estará en condiciones de permitir a los habitantes de la ciudad el tránsito cómodo, eficiente y seguro que demanda la metrópoli, especialmente en casos de emergencia. A este respecto Jordi Borja comenta: “El derecho a moverse con facilidad en la ciudad metropolitana debe universalizarse, no reservarse a los que disponen de vehículo privado. La accesibilidad a cada zona es indispensable para existir para los otros”.⁶⁷ La red vial se hará más confusa y la necesidad de construir obras de gran magnitud será cada vez más necesaria como inútil. Esta situación se agravará de seguirse promoviendo, sin los equilibrios necesarios, una política oficial a favor del uso del automóvil, desligada de otras medidas complementarias y alternativas de transportación, como: el tren, el transporte público y la bicicleta, lo cual evita que las calles de la ciudad, consideradas el patio de la casa común, sean recuperadas para los peatones. Por otra parte, de no llevarse a cabo las prolongaciones de las vialidades primarias que hoy bloquean los AI, y de no abrirse otras más que permitan a las autoridades tener una mayor vigilancia para la protección de las zonas de reserva ecológica, patrimonial o productiva (como puede ser en los límites del Bosque de la

⁶⁶ITESO; CEIT; SECRETARÍA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO, 2001, *Movilidad, una visión estratégica en la zona metropolitana de Guadalajara*, Ed. ITESO, p.75.

⁶⁷ Jordi Borja, 2004, en *El derecho a la ciudad*, Forum Barcelona 2004, p.2. Documento recuperado en <http://www.barcelona2004.org>.

Primavera entre las avenidas Mariano Otero y Vallarta), la ciudad perderá la oportunidad de tener una vialidad clara, eficiente y segura, las irregularidades en materia de ocupación del suelo seguirán proliferando y las ciudades perdidas continuarán siendo refugio de los criminales. Lo que será recuperable cada vez más a un costo económico y social mayores.⁶⁸

2.1.5. REDENSIFICACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

Por otra parte, de prevalecer la oposición ciudadana a la redensificación de la ciudad, ésta continuará creciendo horizontalmente con lo que la extensión de los desplazamientos de sus habitantes -ya sea con fines de trabajo, consumo o esparcimiento-, de un extremo a otro de la ciudad, serán cada vez mayores con todas sus costosas e inútiles implicaciones. Como lo es, por ejemplo, la construcción de los pasos a desnivel, los cuales "sólo sirven para el lucimiento personal de los políticos y para trasladar un embotellamiento al próximo semáforo", como bien lo dijo en su visita a Guadalajara en la década de los 80, Jaime Lerner, el legendario arquitecto de la capital ecológica del Brasil: Curitiba.⁶⁹ Lo mismo ocurrirá con los servicios urbanos, los cuales será cada vez más complicado atender, dada su extraterritorialidad y la lucha por el poder

⁶⁸ El caso reciente de San Juan Ixtayopan, Tláhuac, Estado de México, donde fueron linchados tres agentes federales por una turba cegada y manipulada el 23 de noviembre de 2004, es un dramático ejemplo. En este caso, las autoridades del DF argumentaron la imposibilidad de acceder al sitio ante lo estrecho de las calles.

⁶⁹ El arquitecto Jaime Lerner (1937) fue invitado en 1993, por la Fundación Jalisco, a dictar una conferencia magistral en la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara. En la ocasión ocurrió que el mismo día en que Lerner expresaba su famosa frase, aparecía en los periódicos locales la noticia del arranque de la construcción del túnel vehicular por la avenida López Mateos, siendo presidente del Consejo, el licenciado Alberto Mora López.

político, así como mantenerlos con eficiencia. Es claro que ante la concentración de la población en la metrópoli bajo cualquier modalidad, el suministro de agua, la eliminación de los desechos sólidos y de la basura, serán los problemas que mayormente incidirán en la vida de la ciudad, conflicto que, por cierto, ya inició: las disputas por el agua entre los estados de Jalisco, Guanajuato y Michoacán, son una advertencia a este respecto; en tanto que la presa de Arcediano es una respuesta gubernamental pragmática que carece de credibilidad entre los expertos y la ciudadanía, toda vez que se ha dejado de lado la promoción previa de una cultura y pedagogía del agua entre la ciudadanía. “En las ciudades -nos dice Eduardo Tortolero Villaseñor- hay propuestas de captación y almacenamiento del agua de lluvia y de reciclamiento de aguas residuales, que hacen vislumbrar la construcción de una 'casa del agua' una casa habitacional con un pequeño jardín, en la cual el público podría percatarse de técnicas alternativas disponibles, como medidores domésticos, excusados secos y de bajo consumo de agua, filtros de reciclaje de las aguas jabonosas, y cisternas domésticas y de barro. La misión de esta casa sería promover una cultura del ahorro del agua y su conservación”.⁷⁰

Finalmente. La reciente decisión de las autoridades municipales para redensificar la ZMG, ayudará a que éste problema se resuelva parcialmente, siempre y cuando esta decisión no quede a medias como ha ocurrido a lo largo de la historia de esta ciudad, colmada de pendientes urbanos: a pesar de las

⁷⁰ Alejandro Tortolero, 2000, en *El agua y su historia, México y sus desafíos hacia el siglo XXI*, Edit. Siglo XXI, p.151.

últimas obras públicas en proceso y las realizadas en materia de vialidad por el gobierno del estado en combinación con los municipios conurbados, las tareas inconclusas continúan acumulándose. Lo que significa un penoso avance para la ciudad de Guadalajara, logrado a fuerza de pedazos de ideas y acciones; de fragmentos de confianza en las instituciones oficiales y ciudadanas; de sueños frustrados y promesas incumplidas en materia urbana a través de los últimos treinta años, cuya problemática sigue reflejándose y acrecentándose en los AI debido a las presiones ejercidas como consecuencia de los desequilibrios regionales y de una distribución inequitativa e injusta de los ingresos o de la riqueza. Además, la ciudad continúa sin ser pensada bajo la visión de un cálculo de inversión y financiación, como ocurre ya en otras partes del mundo. Es así que Guadalajara camina más por el modelo que le fue legado por el Distrito Federal que por aquel otro que se encuentra en busca de horizontes más favorables. Hoy es probable que, al igual que hace tres décadas, los patrones de comportamiento político continúen sin permitir un cambio drástico y definitivo en el corto plazo, pero el momento de una segunda oportunidad sigue siendo favorable y oportuna, insoslayable e insustituible, para hacer una reconsideración e intentar un viraje hacia metas claras, precisas, premeditadas y racionales; y para dar los pasos necesarios para realizarlas. Del aprendizaje de la historia reciente de la ciudad, del reconocimiento de la dinámica y la justicia social, de la voluntad de compartir el poder y proponerse objetivos comunes con respeto a las autonomías y las diferencias, dependerá el futuro inmediato y remoto de Guadalajara y su zona conurbada. Hoy, más que antes, se requiere

que los políticos y ciudadanos tomen conciencia, modifiquen su actitud y se preocupen y ocupen por construir una ciudad en convivencia para todos. Y aprovechen los tiempos actuales donde, a diferencia de los años 70, hoy la ciudadanía es más consciente y participativa. Y, aunque sea de manera incipiente, la destrucción del medio ambiente y de la vida social donde reside le importan y piensa que puede hacer algo para evitarlo, aunque continúa teniendo aquellas “ideas muy limitadas sobre los valores que debe tener el medio ambiente particular que constituye los alrededores inmediatos de su lugar de vivienda y trabajo”, como lo afirmaban Ibáñez y Vázquez Aguilar hace tres décadas.⁷¹ Lo mismo ocurre en otros ámbitos de incidencia cotidiana y generalizada como la despreocupada imagen urbana que hace más severos y tediosos los traslados por la urbe, todo lo cual mantiene la esperanza de lograr una mejor ciudad en el futuro, contraria a este pronóstico, donde la aplicación de políticas públicas adecuadas jugará un papel determinan

⁷¹ Eduardo Ibáñez; Daniel Vázquez, 1970, “Pronóstico” en *Guadalajara, un análisis urbano*, Edit. Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Guadalajara, p.45.

CAPÍTULO 3

LA APUESTA: ACCIONES PROPOSITIVAS, SENCILLAS, VIABLES Y MÁS JUSTAS

Sin duda, Guadalajara y su zona metropolitana cuentan con diversas experiencias exitosas en materia urbana: el Consejo de Colaboración Municipal, el Consejo de la ZMG, la Ley de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco, la figura del Procurador de Desarrollo Urbano, el Decreto 16,664 para la regularización de fraccionamientos de propiedad privada y la Plaza de la Liberación, son algunos ejemplos. Sin embargo, vale la pena preguntarnos qué fue lo que ocurrió en el camino que nuestra capital estatal presenta un retraso importante en diversos ámbitos con respecto a otras ciudades, como Curitiba en Brasil o Aguascalientes en nuestro país, las cuales reflejan lo que la capital tapatía “pudo haber sido” de haberse enfrentado en su momento la problemática urbana, con visión, decisión y firmeza.

Ello recuerda a Fedora, la ciudad y los deseos, de Italo Calvino:

En el centro de Fedora, metrópoli de piedra gris, hay un palacio de metal con una esfera de vidrio en cada aposento. Mirando dentro de cada esfera se ve una ciudad azul que es el modelo de otra Fedora. Son las formas que la ciudad habría podido adoptar si, por una u otra razón, no hubiese llegado a ser como hoy la vemos. En todas las épocas alguien, mirando a Fedora tal como era, había imaginado el modo de convertirla en ciudad ideal, pero mientras construía su modelo en miniatura, Fedora dejaba de ser la misma de antes,

y aquello que hasta ayer había sido uno de sus posibles futuros era sólo un juguete en una esfera de vidrio.⁷²

Algo parecido le ha ocurrido a Guadalajara. Un buen ejemplo que evidencia esa semejanza, se encuentra en las palabras del ingeniero Enrique Dau Flores, Secretario de Desarrollo Urbano y Rural del Gobierno del estado de Jalisco en 1990, quien en ocasión de la primera sesión de la Academia Nacional de Arquitectura Capítulo Guadalajara (ANACG), llevada a cabo el 20 de febrero de ese mismo año en el Colegio de Arquitectos del Estado de Jalisco (CAEJ), dijo ante los asistentes:

Son las ciudades de hoy, frutos fortuitos del desarrollo, en que la intervención planeadora interviene más como remedio final que como profilaxis preventiva. Nos parece increíble a los que nacimos, crecimos y nos desarrollamos en esta todavía hermosísima ciudad, que el paso de sólo algunos lustros la convirtiera en la gran metrópoli que hoy se conforma: pensamos en un gran cinturón verde que delimitara su crecimiento y que no rebasaría este límite de desarrollo: el periférico lo construimos pensando que hasta ahí terminaría Guadalajara, que regularíamos su desarrollo, conservaríamos su patrimonio, preservaríamos los espacios verdes, como quien define ante los límites de un predio de zonificación ideal, un equilibrio justo. Hoy, la realidad es otra. Intentamos ordenar el crecimiento, surgen planos tardíos de regulación, definimos y acuñamos un nuevo lenguaje urbano y desesperadamente pretendemos desde el gabinete, con grandes manchas (sic) y líneas rectoras, modificar una realidad que responde más a exigencias vitales que a estudios conceptuales de solución teórica. La problemática urbana no es ya más responsabilidad única del gobierno, es un nuevo esfuerzo compartido con un rumbo

⁷² Italo Calvino, 1991 (1972), en "Las ciudades y el deseo.4" en *Las ciudades Invisibles*, Edit. Minotauro, p.42.

y fin claro. Nos corresponde, a nosotros, conceptualizar, crear y construir el Jalisco del año 2000, la Guadalajara digna de cumplir 450 años, en donde todos vivamos con justicia y libertad.

En su discurso Enrique Dau señalaba que un diagnóstico breve y global indicaba que en Guadalajara habían estallado ya los problemas de una gran metrópoli y que, aunque los conflictos urbanos no habían alcanzado niveles inmanejables, existían indicadores que señalaban que avanzábamos hacia esa dirección. Y al igual que Ibañez y Vázquez Aguilar 20 años atrás, invitaba a los arquitectos a reflexionar sobre lo ocurrido “y lo que deseamos para un futuro y lo que debemos evitar”.⁷³

Paradójicamente, dos años y dos meses después de este discurso, el 22 de abril de 1992 -época en que el ingeniero Dau se desempeñaba como presidente municipal de Guadalajara- la calle Gante del Sector Reforma de la ciudad explotó ante el asombro de los políticos, arquitectos y ciudadanos en general, acabando no solo con la vida de más de 290 personas sino también con el discurso impartido ante la ANACG y la expectativa de celebrar el 450 aniversario de la ciudad con la dignidad esperada en los discursos de los políticos, la cual aún permanece sepultada entre los escombros junto con la justicia y la libertad evocadas en la propia sede del gremio de los arquitectos tapatíos.

⁷³ Intervención del ingeniero Enrique Dau Flores, Secretario de Desarrollo Urbano y Rural del Gobierno del Estado de Jalisco, en la mesa redonda organizada por la Academia Nacional de Arquitectura, Capítulo Guadalajara, sobre problemas urbanos de Guadalajara y sus posibles soluciones. Documento *Primera Sesión Solemne de la ANACG*, febrero 20 de 1990, pp. 1,2, 5 y 8.

Es en parte por este tipo de situaciones que, reflexionar acerca de lo ocurrido en los últimos 30 años en nuestra ciudad, es materia pertinente para construir un nuevo pronóstico sobre su desarrollo. Esta decisión representa un desafío importante para la sociedad en su conjunto acerca de las acciones que, con la participación de todos los sectores sociales, es conveniente implementar decididamente para construir un mejor hábitat en adelante. O de acuerdo con Iván Illich, para crear una estructura convivencial⁷⁴ que haga realizable la equidad y practicable la justicia; ya que esta estructura constituye la única garantía de convivencia.

Es imperativo, también, rescatar los proyectos, planes y programas sobre la ciudad, guardados en el “cajón de los recuerdos” de los políticos y especialistas, para que sean actualizados e implementados de acuerdo con los nuevos tiempos; sobre todo cuando la solidaridad en torno a la ciudad es hoy más indispensable que nunca.

La evaluación y el debate responsable y sin prejuicios de las últimas tres décadas en materia de desarrollo urbano en nuestra ciudad capital, deben comenzar. Habrá que preguntarse si ello se podrá hacerse sobre la base de las diferencias, como así lo exige toda acción encaminada a construir una obra cualquiera. De ocurrir este debate y tomarse las acciones adecuadas la ciudad estará, para el año 2030, en una posición mejor que en la que se encuentra hoy.

⁷⁴ Iván Illich, 1985, en *La convivencialidad*, Edit. Joaquín Moritz/Planeta, p.32

Es innegable la complejidad de la ciudad, cuyos problemas hay que abordar paralelamente desde distintos ámbitos y visiones y desde todos los sectores de la sociedad, pues se trata de un asunto que nos compete a todos por igual.

Ello sugiere la necesidad de planear estratégicamente, esto es, llevar a cabo grandes transformaciones en las áreas que presentan un mayor deterioro urbano y humano, como son los asentamientos irregulares, donde las políticas públicas y los esquemas actuales dentro del poder, deben modificarse por otras más flexibles, propositivas, dinámicas y apegadas a la realidad social de los habitantes de dichas comunidades, en los ámbitos de la regularización de la tierra, la vivienda, la tramitología, la comunicación, el respeto a la persona y sus derechos humanos más elementales, la capacitación en materia urbana y la seguridad, entre otros. Sin dejar de inculcarse a los habitantes de los AI una cultura de participación y corresponsabilidad de su propio desarrollo y apoyándolos en la capacitación sobre algún oficio determinado.

Es así que este trabajo apuesta por atender esta parte de la problemática urbana, que es justo donde se manifiesta el mayor grado de deterioro humano y de la ciudad en su conjunto, a través de políticas públicas capaces de disminuirla o matizarla con acciones sencillas, viables y más justas, cuyas repercusiones afectan no solo a la ciudad sino a los intentos por lograr la sustentabilidad de la metrópoli. Con acciones, incluso, al filo de la ilegalidad, sólo en aquellos casos en que se trate de beneficiar a una colectividad social

claramente ubicada, de que el beneficio de la acción tenga un impacto social relevante y cuente con el apoyo de las autoridades y la ciudadanía.

A este respecto, Jordi Borja consigna en el catorceavo de los derechos urbanos que propone:

Paradójicamente tanto los colectivos sociales como, a veces, las instituciones locales deberían de asumir el coste de promover iniciativas ilegales o alegales para convertir una demanda no reconocida en un hecho legal [p.ej. para obtener (en España) la reversión de un espacio público congelado por una institución estatal]. Es decir se trata de demandas que se pueden considerar “legítimas” aunque no sean legales. Los ejemplos son las sentencias absolutorias de los okupas,⁷⁵ la tolerancia en las zonas urbanas delimitadas, respecto al tráfico de drogas, el uso social efímero o definitivo de espacios privados con vocación pública, etc.⁷⁶

En México, esta propuesta se puede traducir en múltiples ejemplos que son práctica común en todo el territorio, como suelen ser las obras realizadas con recursos municipales y el Ramo XXXIII. Tal fue el caso de Zapopan en 1998, según se lee en un Oficio enviado por el director de Obras Públicas al asesor del presidente municipal: “a fin de que se tomen las acciones conducentes para no fomentar la generación de asentamientos humanos espontáneos (sic) en zonas

⁷⁵ Este término se aplica en España a las personas que ocupan o invaden una propiedad abandonada en la ciudad, especialmente en el Centro Histórico. El uso de la “k” en vez de la “c” obedece a imprimirle a la palabra okupa una connotación de irregularidad.

⁷⁶ Jordi Borja, 2004, en *El derecho a la ciudad*, Forum Barcelona 2004, p.6. Documento recuperado en http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/PO_21_ES_BORJA.pdf

ejidales”; de las cuales, durante el año de 1988 sólo en Zapopan, un “62% de las obras ejecutadas o por ejecutarse en 1998 se encuentran en colonias irregulares, tanto de origen particular como en general”.⁷⁷ De las 87 colonias beneficiadas, once se encuentran dentro de la zona de amortiguamiento del Bosque de la Primavera, “Lo que resulta en un total de 121 (62%) obras en colonias irregulares”.

“Los nuevos retos que enfrentamos, apunta Eduardo López Moreno,⁷⁸ exigen una máxima racionalización de los recursos naturales, humanos, económicos...y una distribución equitativa de sus beneficios, a fin de equilibrar los desórdenes territoriales que existen actualmente, y que sin duda se exacerban cada día, por causa de un modelo de desarrollo que poco reconoce la necesidad de instrumentos y políticas de ordenamiento”.

Por otra parte, resultan también útiles para las líneas de acción que se propone este trabajo, las recomendaciones que recogen la visión de especialistas nacionales y de otros continentes, algunos de los cuales hicieron un interesante pronunciamiento con motivo del Foro Regional de Asentamientos Humanos al que convocó la PRODEUR en el H. Ayuntamiento de

⁷⁷ Ingeniero Ismael Rábago Jiménez, Director de la Dirección General de Obras Públicas de Zapopan, Oficio No. 560/DPT/98, Dirección de Planeación del Desarrollo Territorial, dirigido al C.P. Ernesto Encalada Sánchez, Director General de Asesoría de Zapopan, 7 de diciembre de 1998.

⁷⁸ Eduardo López Moreno, 1997, en *Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales*, Edit. CONACYT y Universidad de Guadalajara, p.7.

Guadalajara,⁷⁹ integrado, a su vez, por ocho condiciones esenciales para el ordenamiento de las ciudades:

Estas son las siguientes:

- 1) La capacidad de gestión y operación de las autoridades locales, en este caso los ayuntamientos, en el manejo y apropiación del suelo para la realización de los proyectos estratégicos y prioritarios que determine la comunidad.
- 2) La incidencia real de la autoridad en los mercados inmobiliarios para el equilibrio de los precios del mercado y para la posible obtención de aquellos bienes inmobiliarios que por su importancia sean estratégicos para el desarrollo urbano; sean estos bienes de valor patrimonial, comunitario o útiles para la localización de servicios y equipamientos.
- 3) El acceso a un sistema de derechos de propiedad legal que represente sus activos y los haga ampliamente transferibles y fungibles, les permita ser gravados y que sus propietarios sean considerados responsables.

⁷⁹ Foro Regional de Asentamientos Humanos Irregulares, el cual se llevó a cabo el día 13 de julio de 2004 en el H. Ayuntamiento de Guadalajara, donde participaron los sectores gubernamental, profesional y ciudadano, entre ellos, la PRODEUR.

- 4) *La generación de oferta adecuada de suelo para todos los actores que se involucren en acciones urbanísticas, sean éstas de carácter social o empresarial, sin demérito de derechos y oportunidades.*⁸⁰
- 5) La instrumentación de los cuerpos técnicos indispensables y capacitados del sector oficial que hagan posible el cumplimiento de las leyes en la materia en la realización de un ordenamiento territorial y una planeación estratégica eficaz, sin escatimar en tales actividades que son la visión del futuro deseable para nuestras ciudades; *en especial, la creación de una instancia de planeación urbana autónoma de carácter metropolitano y una dirección municipal de primer orden dedicada a atender exclusivamente los asentamientos irregulares.*⁸¹
- 6) La instauración y promoción de una auténtica participación social en los niveles de promoción, gestión, vigilancia y auditoría en todas las acciones de desarrollo urbano.
- 7) La aplicación contundente y sin excepción de los ordenamientos legales aprobados, sean estos códigos, reglamentos, leyes y acuerdos ciudadanos. Hay que recordar que la ciudadanía exige cada vez más

⁸⁰ Joaquín Estefanía en "El capitalismo es un club privado con derecho de admisión". Entrevista a Hernando de Soto en *El País*, 30/05/2004. Este inciso no forma parte de las conclusiones del Foro.

⁸¹ Las cursivas en ambos incisos son mías.

que el gobierno se conduzca por la vía de un auténtico estado de derecho.

- 8) La aplicación efectiva de las sanciones que prevén los ordenamientos legales y que si dichos ordenamientos no pueden observarse, se propongan nuevos que sí funcionen.

CAPÍTULO 4

LA PROPUESTA

4.1 LÍNEAS DE ACCIÓN ORIENTADAS A LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA ORDENAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN ZAPOPAN, JALISCO.

Las funciones sociales son la esencia misma de las ciudades que anteceden a la forma urbana

Jorge Camberos

La propuesta consiste en la definición de líneas de acción pertinentes orientadas a la creación de una política de gestión pública destinada a disminuir la problemática y a ordenar los asentamientos irregulares. Se trata de una política no excluyente, que considera aquellos elementos o ejes más relevantes que aparecen con mayor frecuencia en el ámbito del desarrollo urbano anárquico.

Sus principales objetivos son los siguientes: I) Mejorar el servicio que ofrecen las autoridades municipales competentes en materia urbana, en los sitios de nuestro interés; II) Establecer un diálogo permanente entre la población marginada y las autoridades que conduzca a la solución eficiente de los problemas de índole urbano arquitectónico que los aquejan; III) Capacitar a los habitantes de este sector de la sociedad en las áreas de los diseños urbano y

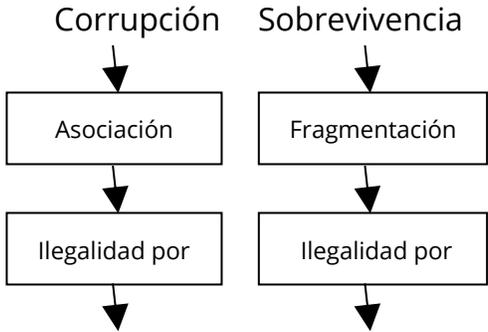
arquitectónico y, IV) Instalar una cultura urbana elemental entre la población en general. Lo anterior, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la ZMG. Se trata de una política pública centrada en la educación, la comunicación y la gestión para mejorar el hábitat de los AI.

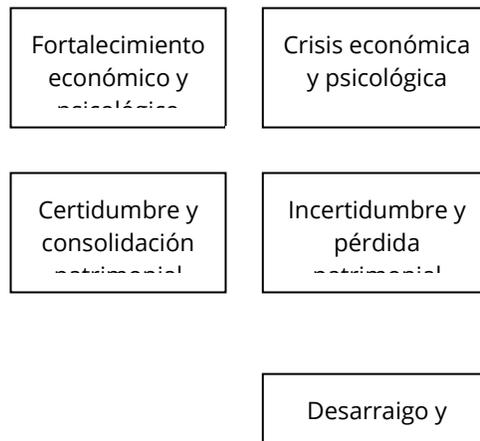
4.1.1. CAUSAS Y EFECTOS

Como hemos podido observar a lo largo de este trabajo, las causas que dan origen a los AI, son estructurales; lo cual, sólo podrá ser superado mediante la implementación de políticas económicas y urbanas exitosas en el país, a cargo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y de los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno. A través de este transcurso hemos podido deducir, también, algunas de las consecuencias provocadas por dichos asentamientos, materializadas en el largo y penoso proceso que padecen las personas en su intento por consolidar una mejor vida; proceso que encuentra en la corrupción y la sobrevivencia su reflejo más trágico (ver cuadro 12).

Cuadro 12

Situación dual prevaeciente en los asentamientos irregulares, y que ha generado influencias negativas, paralelas y opuestas, de corrupción y sobrevivencia.





Fuente: Elaboración propia/ primavera 2000

Un proceso injusto en el que el sector especulativo se ha visto favorecido a lo largo del tiempo a diferencia y en perjuicio del sector integrado por los *compradores de buena fe*⁸², lo cual se refleja en esa suerte de esclavitud moderna en la que el contraste en la calidad de vida, aún al interior de los AI, es dramática y notable. La precaria educación y cultura en general de los pobladores de estos lugares; su desconocimiento acerca del funcionamiento integral de la ciudad; el trato inadecuado, irrespetuoso e incluso discriminatorio que reciben cotidianamente no sólo por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno bajo la protección de las leyes vigentes relacionada con la problemática, y la ausencia de los profesionales de la ciudad en estos lugares inciertos (arquitectos, urbanistas y diseñadores), son algunos de los efectos importantes, más no exhaustivos, que han alentado a través de la historia, esta situación negativa en perjuicio de los depauperados de la sociedad y de la

⁸² Este término se aplica a las personas que adquieren un predio en suelo social, engañadas por el especulador debido a su escaso conocimiento sobre el tema y empujados por la pobreza en que viven.

ciudad misma. No obstante, los esfuerzos realizados por parte de algunos gobiernos, universidades y profesionistas por revertir la situación adversa, cuyo nivel de implicación e influencia no es aún lo suficientemente fuerte para modificar la realidad.

De los efectos señalados, algunos tienen que ver con el desconocimiento de la población acerca de las leyes y reglamentos en materia urbana y agraria, la planeación, las funciones de las instituciones públicas y los derechos humanos, lo que hace a los habitantes de las colonias “marginales”, presa fácil de los defraudadores y funcionarios corruptos. De otros efectos, existen múltiples evidencias y testimonios especialmente a través de los medios de comunicación, que advierten sobre los abusos perpetrados en contra de los pobladores de los AI, por parte de los defraudadores, algunos ejidatarios y funcionarios de instancias oficiales: la venta ilegal de predios; la falta de acciones expeditas en la regularización de la tierra; la imposición, costos y cobros inmorales de obras de infraestructura; la mala calidad de las obras; la negligencia en la atención a sus demandas; la forma irrespetuosa e impositiva de tratarlos y el cohecho y acoso de que son objeto por parte de algunos funcionarios, especialmente del ámbito de la inspección de reglamentos, son algunos de los efectos más sensibles. En este sentido, algo similar ocurre a través de otras instancias, como la Dirección de Participación Ciudadana (DPC) y la Dirección de Desarrollo Social municipal (DDS), desde las cuales se manipula al sector marginado de la sociedad, ya sea por intereses electorales, la lucha por el poder o a los intereses divergentes existentes dentro del propio ayuntamiento,

o incluso, al interior de las mismas dependencias, como ha sucedido históricamente entre las áreas de construcción y planeación urbana de la DGOPZ.

Otra consecuencia no menos importante, tiene que ver con la educación y la comunicación, dos de los pilares fundamentales de la democracia, cuya precariedad en el medio posibilita la anarquía urbana. En el ámbito de la educación, por ejemplo, la enseñanza de la arquitectura juega un papel determinante ya que su orientación elitista tradicional se refleja en el desinterés histórico de los arquitectos y urbanistas por participar en los asentamientos irregulares con un espíritu de solidaridad social. Una omisión lamentable por parte del gobierno, las universidades y los profesionistas, como el afamado arquitecto Ralph Erskine, cuyo discurso expresado en la clausura del XIX Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), llevada a cabo en acto solemne en la ciudad de Barcelona, en julio de 1996, es un buen ejemplo que confirma la percepción sobre la despreocupación social en éste ámbito, del gremio de los arquitectos en general.

Dice Erskine:

No tenemos que seguir más el juego de los ricos. Pierdo confianza en esta profesión. Tenemos que implicarnos en las necesidades reales de las personas desfavorecidas... ¡Arquitectos, implicaos en el destino de la humanidad!...hacedlo de un modo distinto a los

arquitectos de mi generación (mientras) Rogers y yo seguimos trabajando en el mundo de los privilegiados.⁸³

En el ámbito de la comunicación, es ampliamente conocido por la ciudadanía que el mundo de la clandestinidad, al que pertenecen los AI, se maneja a través de la comunicación informal, donde la desinformación y el rumor juegan un papel importante en su propósito de confundir y engañar a los ciudadanos, de acuerdo con los intereses particulares del grupo en el poder o los organismos e instituciones involucrados en determinado asunto, como son: los partidos políticos, las organizaciones no-gubernamentales y religiosas, los desarrolladores inmobiliarios, los presidentes de asociaciones de vecinos, las organizaciones empresariales e industriales, etc. Por lo que no debe extrañar a nadie que, ante la escasa presencia de una información y comunicación de calidad en estos sitios, abunden aquellas otras orientadas a múltiples asuntos que poco o nada tienen que ver con el bienestar de los habitantes de esos lugares, muchas de las cuales están dirigidas, incluso, a despojar a las personas de su precario patrimonio.

Ahora bien, acerca de los servicios que ofrecen las autoridades en los AI, son evidentes, entre muchas otras, la negligencia y el burocratismo -e incluso la discriminación- con que se atienden y solucionan las demandas del sector pobre de la sociedad. Ello tiene su razón de ser, en la mayoría de los casos, en motivos de orden cultural y jurídico: por una parte, las demandas provenientes

⁸³ Periódico El País, España, julio de 1996.

de los AI son generalmente consideradas, por parte de los funcionarios, una molestia en vez de oportunidad para servir y ayudar a mejorar la vida en la ciudad. Por otra parte, lo que no deja de ser paradójico, la ley imposibilita a la propia autoridad a atender ciertas demandas debido a que las urbanizaciones y edificaciones en cuestión no cumplen con las leyes vigentes en materia agraria y urbana; esto es, por ser violatorias de la ley, lo que justifica, de alguna manera, la actitud de los funcionarios. Sin embargo, esta situación contrasta con los recursos humanos y económicos que destinan cotidianamente los gobiernos en sancionar las violaciones aludidas⁸⁴, a sabiendas de que el trasgresor no podrá regularizar su situación jurídica en varias décadas. Lo que alienta la corrupción y afecta el patrimonio de los ciudadanos, toda vez que el infructuoso calvario por el cual han de transitar durante días o semanas, o hasta pagar la multa o “arreglar la situación”, lo recorren a costa de ausentarse de su trabajo, lo que conlleva la pérdida proporcional del salario por día no trabajado.

4.1.2 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Finalmente, para acercarme a esta realidad urbana y definir los objetivos e instrumentos que ayuden a precisar las líneas de acción para mejorar la calidad de vida en los AI, fue necesario reconocer las distintas vertientes que inciden en

⁸⁴ Actualmente la Dirección de Inspección y Reglamentos cuenta con 38 inspectores y 21 vehículos repartidos en catorce zonas para atender al municipio, de los cuales, doce inspectores, seis vehículos y sus correspondientes equipos, repartidos en seis zonas, están dirigidos a los AI. Información proporcionada por el jefe de la dependencia, ingeniero Enrique Beltrán, noviembre de 2004.

ella, lo cual ha sido analizado a lo largo de este trabajo, además de agruparlas de tal manera que faciliten su comprensión.

Sus resultados se encuentran contenidos en la siguiente página (ver Cuadro 13).

Cuadro 13

Objetivos e Instrumentos para mejorar la calidad de vida en los asentamientos irregulares.

	Objetivos	Instrumentos
Político administrativo s	<p>Ordenar los asentamientos irregulares; regularizar la tenencia de la tierra; crear reservas urbanas; ofrecer suelo y vivienda social; crear espacios públicos para el esparcimiento y la educación en materia urbana; establecer el diálogo y la comunicación eficientes y oportunas entre ciudadanos y autoridades.</p> <p>Facilitar los trámites en materia urbana; atender <i>in situ</i> las demandas para prevenir problemas; coordinar y distribuir con eficiencia las demandas de los ciudadanos a las dependencias correspondientes; lograr la confianza ciudadana en las instituciones; buscar la participación solidaria del sector gubernamental y empresarial; de los organismos ciudadanos, colegiados y universitarios.</p>	<p>A través de la creación e implementación de políticas públicas más flexibles y propositivas acordes con la realidad social de los AHI; la revisión y creación de programas expeditos de regularización de la tierra ejidal o comunal y de fraccionamientos de propiedad privada; la creación de una dirección de primer orden, o transformación de una instancia actual, dedicada a atender la problemática de los AI; la creación de centros populares de ordenamiento urbanístico o delegaciones de la DGOPZ, estratégicamente ubicadas en el municipio; la creación de proyectos viables, de corto plazo, en conjunto con los sectores empresarial e industrial, y los organismos ciudadanos, colegiados y universitarios; la creación del perfil profesional y humano que distinguirá a los funcionarios responsables de atender a los habitantes de estos lugares.</p>

<p>Económicos y sociales</p>	<p>Aprovechar y eficientar los recursos existentes; ofrecer fuentes alternativas de financiamiento para la autoconstrucción de vivienda y la promoción de empresas o negocios.</p> <p>Establecer el orden, la armonía y la seguridad en materia urbana. Lograr la participación responsable de los ciudadanos en materia urbana. Implementar estrategias de gestión sobre propuestas urbano-arquitectónicas viables, además de establecer un diálogo entre las autoridades, ejidatarios y vecindados, encaminado a evitar las ventas clandestinas de lotes y a solucionar los problemas existentes.</p>	<p>A través de: la creación e implementación de programas productivos, de autoconstrucción y capacitación; de programas de apoyos crediticios, hipotecarios y alternativos de financiamiento para los trabajadores con ingresos menores a dos salarios mínimos; la creación e implementación de programas de gestión social del hábitat para funcionarios y vecindados; la consolidación de iniciativas productivas de desarrollo urbano local duradero.</p>
-------------------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia/Primavera 2002 (continúa en la siguiente página)

Fuente: Elaboración propia/Primavera 2002

<p>Educativos y culturales</p>	<p>Promover la cultura de la legalidad, el respeto a los derechos humanos, al medio ambiente y el trabajo en equipo, así como la erradicación del paternalismo y el clientelismo; capacitar a este sector de la sociedad en todas aquellas disciplinas que, en materia urbana, inciden en su problemática; lograr la participación comprometida de los profesionales del hábitat en las asociaciones vecinales y</p>	<p>A través de la creación e implementación de programas de capacitación, difusión y comunicación básicas sobre: las leyes y reglamentos en materia agraria y urbana (diseño arquitectónico, urbano e infraestructura); la ciudad y el medio ambiente; el combate a la corrupción y la ilegalidad, además de promoción de exposiciones y actividades</p>
---------------------------------------	--	--

	<p>la participación de los funcionarios de gobierno en la formación de los arquitectos, constructores y urbanistas por medio de las universidades.</p>	<p>culturales en materia urbana. Asimismo, mediante la creación de programas técnicos de gestión social del hábitat, en los cuales participen las universidades, las organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas. Vinculación contractual y magisterial del gobierno con las universidades para la actualización de sus funcionarios.</p>
<p>Técnicos y Jurídicos</p>	<p>Dar continuidad a las vialidades principales interrumpidas por los AI; realizar en conjunto con los vecindados, un plan maestro de desarrollo urbano sustentable para cada comunidad que incluyan: la protección de las zonas arqueológicas, la creación de espacios abiertos, la redensificación y el cambio de uso del suelo; promover un programa de reubicación de las personas asentadas en zonas de riesgo; proponer el uso de tecnologías alternativas para la construcción de la vivienda; lograr la sustentabilidad de las acciones urbanas; efficientar el manejo de los recursos.</p> <p>Aportar reformas al Código Penal y a la Ley de Desarrollo urbano del estado de Jalisco que posibiliten una mejora en la calidad de vida; realizar, en conjunto con el departamento de seguridad pública municipal, acciones permanentes en contra de los estafadores de terrenos; ofrecer certidumbre, seguridad, salud física y psicológica.</p>	<p>A través del Plan Maestro de Urbanización; de la participación directa de los organismos gremiales, las universidades y el sector inmobiliario en el ámbito del diseño arquitectónico, urbano e infraestructura urbana; la elaboración y presentación de modificación a ley en materia urbana y al Código Penal del estado. Promover iniciativas ilegales o alegales para convertir una demanda no reconocida en un hecho legal.</p>

De lo anterior, se desprenden las siguientes reflexiones y líneas de acción.

4.2. LÍNEAS DE ACCIÓN

Cuadro 14

Líneas de acción

	Acciones
Político administrativa s	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentar programas de regularización de la tierra y adquirir reservas territoriales • Instrumentar programas de adquisición de suelo social y oferta de vivienda • Instrumentar y aplicar los derechos urbanos • Aumentar las penas por delitos urbanos • Privilegiar una política oficial propositiva y flexible en los AI • Redefinir las funciones de las instancias oficiales involucradas en la problemática urbana • Crear una instancia oficial municipal de primer orden, dedicada a atender la problemática urbana anárquica • Crear varios centros populares de ordenamiento urbanístico
Económico sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Desregular los trámites de construcción y urbanización • Crear un departamento de diseño y construcción en las asociaciones vecinales con la implicación de los colegios de profesionales del hábitat • Crear la figura del Inspector vecinal.
Educativas y culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en los programas educativos de las universidades • Crear las escuelas populares de arquitectura • Promocionar una cultura urbana a través de campañas de información y capacitación sobre la ciudad • Crear un medio de información, comunicación y difusión dirigido a los habitantes de los AI
Técnicas y Jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Plan Maestro Urbano para los AI • Instrumentar un banco de datos • Promover, junto con los municipios de la ZCG, un organismo de planeación independiente con alcance metropolitano • Modificar la Ley de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco • Crear agencias del Ministerio Público especializadas en delitos urbanos

	<ul style="list-style-type: none"> • Crear la figura de Notario Urbano • Reformar las leyes que regulan el servicio profesional y universitario
--	---

Fuente: Elaboración propia/Primavera 2002

4.2.1. POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

4.2.1.1. REGULARIZAR LA TIERRA, ADQUIRIR RESERVAS TERRITORIALES Y OFERTAR LOTES CON SERVICIOS Y VIVIENDA SOCIAL

Las acciones que han demostrado históricamente ser eficientes en el propósito de solucionar y disminuir la problemática que nos ocupa, son dos: la regularización de la tierra y la adquisición de suelo social o privado para ser destinado como reserva urbana para vivienda social. En el ámbito de la regularización, existen loables esfuerzos realizados con sentido social por instituciones como la PRODEUR, con resultados exitosos aunque lerdos, debido a las razones expuestas con anterioridad.⁸⁵ Con respecto a las reservas urbanas, es necesario que el gobierno realice una gran inversión de manera de evitar la especulación de la tierra e implemente programas sociales de suelo y vivienda accesibles a los trabajadores con ingresos menores a dos salarios mínimos. Sin embargo, por tratarse de problemas de índole estructural no ahondaré en ellos,

⁸⁵ En el texto elaborado por el arquitecto Gerardo Monroy Ramírez de Arellano, funcionario de la PRODEUR, para la presentación del Programa de Regularización de Fraccionamientos de Origen Privado, se advierte: "En efecto, hay localidades que debido a la mala disposición de sus asentamientos, resulta para los municipios incosteable proporcionar el suministro de agua potable, por ejemplo".

pues si bien están relacionados estrechamente con la problemática que nos ocupa, son ajenos para los fines de este trabajo.

4.2.1.2. CREAR UNA INSTANCIA MUNICIPAL DE PRIMER ORDEN, DESTINADA A ATENDER LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Dada la cantidad de instancias gubernamentales de los distintos niveles de gobierno que interviene en los AI, lo que genera confusión entre los ciudadanos y pugnas por el poder al interior de las dependencias oficiales, se sugiere la creación de una instancia municipal de primer orden, a través de la cual se encaucen los distintos problemas característicos de estos asentamientos y se emprendan acciones de fondo en su resolución (ver Anexo 1). Para su creación e instrumentación, bajo la responsabilidad del Presidente Municipal, será indispensable reformar la *Ley Orgánica Municipal*. Esta instancia tendrá una relación coordinada con la DGOP.

Esta propuesta, además de las reflexiones hechas a lo largo del presente estudio obedece a las peculiares características del medio social y jurídico en que se desenvuelve la actividad irregular, a la idiosincrasia de los habitantes de los AI y a la oposición de objetivos, formas de reaccionar y razonar ante los acontecimientos diarios por parte de las autoridades encargadas de su atención en los diversos ámbitos de competencia. Quienes, con honrosas excepciones, complican y empeoran la situación específica de un asunto cualquiera en este campo, debido a la incompetencia de unos, a la insensibilidad de los otros y a los naturales intereses departamentales de ambos que, reitero, evidencian una casi absoluta falta de trabajo en equipo.

4.2.1.3. CREAR LOS CENTROS POPULARES DE DESARROLLO URBANÍSTICO⁸⁶

La dinámica social apresurada en que se desarrollan los AI requiere, de los gobiernos, la atención de los problemas *in situ* y de involucrar a sus habitantes en la toma de decisiones que afectan a su colonia. El acercamiento entre las autoridades y la sociedad civil es una necesidad insoslayable para recuperar o consolidar la confianza que debe existir entre quienes trabajan juntos en un proyecto común. La vulnerabilidad de los moradores de estos lugares, debido a su precaria calidad de vida, requiere de comprensión y apoyo por parte de la sociedad en su conjunto y de las autoridades en lo particular, para dar paso a un trabajo en confianza mutua que propicie beneficios.

Estos centros tendrán la misión de:

l) Informar y orientar al ciudadano acerca de sus derechos y obligaciones en materia de desarrollo urbano; con respecto a las autoridades competentes involucradas, directa o indirectamente, en la problemática urbana; sobre los diversos trámites que se realizan en la DGOPZ, incluyendo sus costos, y acerca de la venta ilícita de terrenos, de las violaciones a las leyes y reglamentos en la materia, entre otros aspectos más.

⁸⁶ El primer centro popular de ordenamiento urbanístico se construyó en la colonia Villa de Guadalupe, en 1997. La Comunidad Indígena de Mezquitán donó el predio de mil metros cuadrados de superficie y los gobiernos estatal y municipal de Zapopan, así como diversas empresas, aportaron recursos para la construcción del edificio.

II) Asesorar al ciudadano en la conciliación de las controversias surgidas entre vecinos y dar solución inmediata a problemas, tales como: alineamientos de fincas y de la vía pública; calles cerradas, invadidas o vendidas ilícitamente; relleno de barrancas y arroyos, invasiones a zonas de riesgo y soluciones a drenajes a cielo abierto, entre muchos otros asuntos más; además de la elaboración de levantamientos topográficos y proyectos arquitectónicos habitacionales, los cuales se pueden realizar a través del departamento de diseño de la asociación vecinal correspondiente y, finalmente,

III) Apoyar a los diversos departamentos de la DGPZ y del Ayuntamiento con inspecciones e información sobre la situación urbana y social prevalecientes en un asunto específico.

Por medio de este sistema de atención al público, los ciudadanos se verán beneficiados con información relevante y con importantes ahorros en dinero, tiempo y traslados hacia Obras Públicas, dada su precaria economía y a la pérdida de un día de salario por asistir a solucionar sus asuntos en la dependencia oficial.

4.2.1.4. INSTRUMENTAR Y APLICAR LOS DERECHOS URBANOS

En los últimos 25 años han aparecido nuevos derechos en el mundo. Se les ha llamado de la “tercera generación”, ya que preceden a los derechos civiles y políticos, considerados de primera generación, y a los sociales-económicos o de segunda generación. Se trata, de los “derechos urbanos” a los que se refiere

Jordi Borja, donde la participación ciudadana es indispensable para hacer valer estos derechos que en general no están garantizados plenamente por la legalidad, o lo están sólo como derechos programáticos, o sea sin una garantía legal que permita reclamarlos por vías jurídicas. “La participación ciudadana – dice el sociólogo catalán- no se puede considerar con independencia de las funciones y competencias de los gobiernos locales y, sobretodo, de la voluntad y de la capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos de asumir nuevas responsabilidades y de impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la ilegalidad”.⁸⁷ De casos en ese sentido están plagados los AI en nuestro medio, por ejemplo, la utilización de recursos públicos para ser aplicados en infraestructura en colonias irregulares; la puesta en marcha de rutas para el transporte público, el funcionamiento de establecimientos comerciales, el reconocimiento, bajo figuras distintas, de los representantes vecinales, entre otros.

Dentro del ámbito de los derechos, uno fundamental es el relativo a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía. El mismo Jordi Borja comenta al respecto:

Las políticas públicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social,

⁸⁷ Jordi Borja, 2001, en *Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio*, con motivo de su participación en el Tercer Encuentro Nacional sobre la Participación Social y Privada en el Desarrollo Urbano, el cual se llevó a cabo en la ciudad de Acapulco, Guerrero, p.4. Documento recuperado de <http://www.motivados.org>

promover formas originales de participación ciudadana que se adapte a las características de poblaciones especialmente vulnerables. Los grandes proyectos de infraestructuras de comunicación o económicas que se realizan en las periferias, o los proyectos comerciales o inmobiliarios deben ser siempre constructores de la ciudad, es decir, incorporar programas de vivienda y de urbanización básica así como elementos de monumentalidad.⁸⁸

Es así que este trabajo prevé, como otra de las acciones concretas a llevar a cabo, el reconocimiento de los derechos humanos de los habitantes de los AI (ver anexo 2), al margen de las violaciones a las leyes en materia urbana las cuales deben ser atendidas por las instancias competentes de acuerdo con la ley. En ese sentido es conveniente señalar que, independientemente de la ilegalidad de un despojo, la invasión de un predio, la venta ilegal o fraudulenta de un terreno, la modificación no-autorizada del uso del suelo o la edificación de una finca sin contar con los permisos correspondientes, las autoridades están obligadas a atender las demandas de los grupos sociales asentados en territorio mexicano, cualesquiera que sea su condición jurídica, política, social, religiosa o cultural. No olvidemos que antes que la irregularidad en sí misma, está el derecho de toda persona a recibir los servicios a los que está obligado a prestar el Estado, lo cual se encuentra consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social⁸⁹

⁸⁸ Ídem,p.26.

⁸⁹ DECLARACIÓN SOBRE EL PROGRESO Y EL DESARROLLO EN LO SOCIAL. Proclamada por: Asamblea General de la ONU en su Resolución 2542 (XXIV). Fecha de adopción: 11 de diciembre

promulgadas por la ONU y suscritas por México; en las metas del Desarrollo del Milenio (ONU) y en la Declaración sobre las Ciudades y los Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, adoptada por los estados miembros de la Naciones Unidas y sus socios de la sociedad civil, entre los que se encuentra Coalición Hábitat México.

Este panorama es preciso comprenderlo para estar en condiciones de interpretar con mayor acierto nuestra propuesta hecha en un marco de justicia, comprensión y respeto para quienes se encuentran inmersos en esa situación, una de las más álgidas y alarmantes de nuestra época. Todo ello, en tanto los responsables de las políticas económicas del país son capaces de revertir la pobreza en que se encuentra sumergida más de la mitad de los mexicanos quienes habitan forzados los lugares de habitación precaria a los que me he referido hasta ahora, lo que es inadmisibile. El reconocimiento franco de los derechos urbanos de la clase vulnerable del país, posibilitaría a la autoridad a solucionar con mayor eficiencia, transparencia y justicia, aquellos casos en que, debido al grado de pobreza de las personas o a la consolidación de las viviendas, es imposible revertir la situación de hecho a su estado original, lo que viene ocurriendo desde hace décadas con la complacencia y contubernio de las

de 1969. Artículo 10. f) La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios. Artículo 17.b) La planificación integrada para hacer frente a los problemas que plantean la urbanización y el desarrollo urbano; Artículo 18.d) La adopción de medidas a fin de establecer, con la participación del gobierno, programas de construcción de viviendas de bajo costo, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

autoridades y los grupos de interés implicados en ese ámbito, y ha alentado la corrupción⁹⁰.

4.2.1.5. REDEFINIR LAS FUNCIONES DE LAS INSTANCIAS OFICIALES INVOLUCRADAS EN LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, en el ámbito que nos ocupa inciden, con funciones distintas, diversas instancias oficiales pertenecientes a los tres órdenes de gobierno, lo que repercute negativamente en la solución de los problemas debido fundamentalmente a sus particulares y divergentes intereses institucionales y personales. Históricamente las funciones de cada dependencia han sido convenientemente ignoradas por las propias autoridades en franca defensa de aquellas áreas de incertidumbre bajo su control, a las cuales se refiere Michel Crozier quien cita de Robert Hall la siguiente reflexión: “El poder de A sobre B corresponde a la capacidad de A de conseguir que en su negociación con B los términos del intercambio le favorezcan”.⁹¹ Lo cual deja en claro que el poder no puede ser eliminado ni ignorado, y que estará siempre ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre en un marco de racionalidad limitada como el nuestro. Esto es, que mientras las propias necesidades de la acción provoquen situaciones de incertidumbre, los

⁹⁰ En esta situación se encuentran alrededor de 132 asentamientos irregulares en Zapopan, donde habitan cerca de 250 mil habitantes.

⁹¹ CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard, 1977, “El poder como fundamento de la acción organizada” en *El actor y el sistema*, las restricciones de la acción colectiva, Alianza Editorial Mexicana, p.58.

individuos que deban encararlas tendrán en sus manos poder sobre aquellos a quienes afecten los resultados de las decisiones de los primeros. Lo cual, todavía es una práctica común en nuestro medio y hace más complejo el problema de los asentamientos irregulares. Pero no solo eso: la confrontación entre dependencias se repite al interior de las asociaciones vecinales, las cuales pierden autoridad y confiabilidad ante sus miembros al permitírsele a cualquier persona u organismo gestionar, de manera directa, los trabajos de infraestructura ante el ayuntamiento. Esta situación crea entre los protagonistas sociales una polarización que obstaculiza el buen desempeño de las gestiones ante el ayuntamiento.

Esta lucha de intereses se origina también a través de los programas destinados a la introducción de la infraestructura urbana que se obtienen bajo la tutela de la SEDESOL debido a la falta de trabajo en equipo de las dependencias responsables de los servicios públicos municipales, tales como: Agua Potable y Alcantarillado, Pavimentos, Alumbrado Público, Parques y Jardines, Mercados y Servicios Médicos, lo que propicia que los funcionarios de las dependencias dedicadas a esta tarea, entre ellos los de la DGOPZ, defiendan preferentemente los intereses de sus propias instituciones, antes que coordinarse o tratar de conciliar sus intereses personales o los de la comunidad. Sea dicho de paso que los recursos mencionados, en los que participan los tres niveles de gobierno, son aplicados generalmente en programas gubernamentales que deben atenderse con recursos provenientes de la hacienda municipal. Tal pareciera que esta situación se pudiera resolver a través de una buena coordinación

interdependencias. Lamentablemente esto no es así, al menos, no por el momento; pues la realidad político-cultural del país nos indica que aún nos falta camino por recorrer en este ámbito.⁹²

De lo anterior se deduce la necesidad de llevar a cabo un estudio orientado a evaluar y redefinir las funciones de las instancias señaladas, así como de analizar la pertinencia de la creación de una instancia o centro de ordenamiento urbanístico municipal que tenga como mandato el ordenamiento de estos

⁹² Un caso que apoya esta opinión - aparecido en el diario local Público, el 9 de octubre de 1997- fue el relativo a las expulsiones de funcionarios de la Subsecretaría de Participación Social del Estado, de los municipios priístas de Cabo Corrientes, Cihuatlán, Tomatlán y Atotonilco, cuyos presidentes municipales los acusaron de realizar “trabajo político y de dividir a las comunidades”.

En este caso, el ex-director del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), Jorge Diez de Sollano, había enviado en julio del mismo año, una carta al titular de Participación Social, solicitándole redefinir el trabajo de los funcionarios a su cargo; labor que fue calificada como generadora de división y desconfianza hacia las autoridades municipales, por el entonces presidente municipal de Atotonilco, Héctor Camacho Hernández, al asegurar que:

El personal de Participación Social, llega sin conocer el proceso previo del trabajo comunitario, y los porqués de que en tal obra las dependencias aporten un porcentaje y la gente otro. Entonces les dicen a la gente: está mal, el municipio debe invertir más, y con eso nos la echan encima, sin que podamos dar respuesta.

Cabe precisar aquí que en una reunión sostenida en las oficinas del COPLADE, en 1995, los municipios de Guadalajara y Zapopan -a través de Javier Soto Varela, Director de Participación Ciudadana del Estado, y Alfredo Ramos López, director de Obras Públicas de Zapopan -, le hicieron, al entonces director Jorge Diez de Sollano, el mismo señalamiento que éste hizo dos años después al Subdirector de Participación Social del Estado, sólo que en aquella ocasión el acusado era el gobierno federal debido a su labor proselitista en favor del PRI a través de los programas de apoyo a la pobreza como Ramo XXVI. Pero, independientemente del tinte político de las acciones de los ediles priístas a las que me he referido, existe en ese caso cierta similitud con la experiencia vivida hacia el interior del municipio entre la Oficialía Mayor de Desarrollo Social y la Dirección General de Obras Públicas; y entre la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Asentamientos Populares, lo que debe ser atendido con seriedad.

asentamientos. Que a la vez que centralice los asuntos relacionados con esta problemática del desarrollo urbano, considere la implicación de los ciudadanos en los órganos de decisión y se respeten las peculiares características del medio social y jurídico en que se desenvuelve la actividad irregular y la idiosincrasia de los habitantes de las zonas de nuestro interés; a través de la cual se daría impulso al resto de las líneas de acción orientadas a la creación de la política de gestión urbana que pretende este trabajo, en su condición de interlocutor material ante la sociedad a la cual pretende servir.

Una segunda opción estaría dirigida a reforzar la presencia y autoridad de una instancia existente competente en la materia, como podría ser la DRTR, a la que habría que desligar administrativamente de la DGOPZ (en este sentido, es igualmente conveniente reorientar la estructura del reciente IMP hacia un organismo verdaderamente autónomo).

4.2.2. ECONÓMICO-SOCIALES

4.2.2.1. DESREGULAR LOS TRÁMITES DE CONSTRUCCIÓN

Asimismo es necesaria una verdadera desregulación con sentido social en los trámites para urbanizar y construir en suelo social, dirigida a los actores de la sociedad depauperada. Acciones orientadas a lograr este objetivo son las que con mayor seriedad deberían implementarse de inmediato lo que facilitaría el ordenamiento urbano. La desregulación tendría que abarcar los ámbitos fiscal, administrativo, jurídico y técnico.

Otra acción importante es la implementación de programas específicos para apoyar la regularización de las llamadas *situaciones de hecho*⁹³ estableciendo sistemas de pagos periódicos durante varios años, con respecto a: la propiedad de la tierra, la incorporación del suelo, áreas de cesión y la introducción de infraestructura.

Es importante, también, establecer mecanismos que permitan al sector productivo apoyar económicamente proyectos de capacitación a los pobladores de estos lugares, recibiendo a cambio recibos deducibles de impuestos, entre otros.

4.2.2.2 INSTRUMENTAR UN DEPARTAMENTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN EN LAS ASOCIACIONES VECINALES

Se propone que las asociaciones vecinales cuenten oficialmente con un área de diseño y construcción, además de un consejo consultivo, en los cuales participen las universidades y los colegios de arquitectos e ingenieros cuyos miembros, de acuerdo con la ley, están obligados a prestar el servicio social profesional. La participación comprometida de los organismos colegiados en

⁹³ SEDEUR, Dirección de Convenios y Regularización, Programa de Regularización de asentamientos irregulares. Situación de hecho: 1) Asentamiento irregular con un alto porcentaje de construcción de vivienda, en la que los vecinos solo cuentan con la posesión física de un lote y no cuentan con la posesión legal con títulos de propiedad y documentos que acrediten la posesión de los mismos.; 2) Asentamientos con antigüedad anterior a la entrada en vigencia de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (1993) y, 3) No se han incorporado al Ayuntamiento, ni han pagado sus derechos o impuestos correspondientes a su acción urbanística, pero en parte ya reciben algunos servicios del Ayuntamiento.

favor de las clases vulnerables del país, es un pendiente histórico atendido eventual y parcialmente hasta ahora a pesar de tratarse de una responsabilidad urgente en el país. Se sugiere, por tanto, que el ayuntamiento promueva y apoye acuerdos entre dichas agrupaciones y los organismos colegiados, en coordinación con los prestadores de servicio social universitarios, a fin de sumar esfuerzos en la tarea de hacer de los AI sitios saludables para el desarrollo de las personas que los habitan.

De esta manera, se podrán orientar mejor y eficientar los esfuerzos de las demandas sociales, proyectos y obras específicos. Ello permitiría, además, contratar a los propios habitantes de las colonias, calificados en construcción, en las obras en beneficio de sus comunidades. Es por tanto indispensable que el ayuntamiento promueva las reformas a la ley que norma la vida de las asociaciones vecinales en favor de incluir una iniciativa como la que aquí se esboza.

4.2.2.3. CREAR LA FIGURA DEL INSPECTOR VECINAL

Es evidente la falta de capacidad de las autoridades para llevar a cabo una vigilancia efectiva en las zonas marginadas, que los alerte con oportunidad sobre las diversas actividades irregulares que se llevan a cabo cotidianamente en esos sitios, tales como: invasiones, edificaciones en zonas de riesgo, extracción de materiales, venta de predios, entre otros. Es por ello conveniente dejar parte de esa responsabilidad en los propios vecinos, bajo esquemas como los presentados e impulsado por la DAP y la Federación de Asociaciones

Civiles del Estado de Jalisco, durante la segunda mitad de los años noventa, consistente en la figura del "Inspector Vecinal", el cual dependería de la asociación de vecinos correspondiente y estaría en comunicación con la Dirección de Seguridad Pública del municipio. Otra opción sería apoyar la iniciativa con la figura del "Arquitecto barrial", lo que la complementaría y le otorgaría mayor certidumbre técnica a las acciones propuestas.

4.2.3. EDUCATIVAS Y CULTURALES

4.2.3.1. EDUCAR EN MATERIA URBANA

Otra tarea insoslayable es la de consolidar una cultura urbana elemental entre los miembros de la sociedad, toda vez que ha quedado demostrado la imposibilidad de lograr un desarrollo urbano ordenado en manos de los políticos y de los arquitectos exclusivamente, debido a las políticas paternalistas y a las estrategias punitivas empleadas por los primeros y a la falta de compromiso social de los segundos.

Se propone como línea de acción establecer un programa con valor curricular de apreciación de la ciudad en el que participen las universidades, los organismos colegiados y el sector oficial, con la finalidad de que el común de los ciudadanos adquieran conocimientos elementales del funcionamiento de la ciudad y la metrópoli, especialmente en lo que a infraestructura, vivienda y espacios públicos se refiere, con la finalidad de que puedan participar con mayor responsabilidad en las decisiones que afectan a sus comunidades y en

mejorar con mayor acierto sus propias casas y barrios. Se propone aprovechar los CENPROUR municipales para que el Ayuntamiento, en asociación con las universidades, instale en ellos los centros de enseñanza populares o Escuelas Populares de Arquitectura propuestas por la DAP EN 1997.⁹⁴ Propuesta que se sugiere se extienda con las reformas pertinentes a los sectores regulares de la sociedad, bajo la responsabilidad de las Direcciones de Planeación y Ordenamiento Urbano y Control de la Edificación, según el caso. La implementación del *Colaboratorio univerciudad*, propuesto por Alejandro Mendo es otra alternativa que vale la pena experimentar y coordinar o fusionar con la iniciativa que aquí se propone.

En este renglón, es necesario también que la Secretaría de Educación Pública y las universidades en general decidan incursionar con decisión en este campo del conocimiento, implementado asignaturas al respecto en los programas académicos a partir de la enseñanza primaria y modificando radicalmente en la universidad el aprendizaje de la arquitectura, al menos en la universidad del estado (y en aquellas que, como el ITESO, tiene una orientación socialmente comprometida), para hacer congruente esta disciplina de servicio con la realidad del país.

Es preciso, también, que el sector oficial se involucre no sólo en el debate curricular, de manera de disminuir la distancia que separa a la formación de la

⁹⁴ PRENSA Y DIFUSIÓN, H. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN, "Crearán centros de arquitectura. Pretenden frenar el crecimiento anárquico de Zapopan" en periódico *OCHO COLUMNAS*, junio de 1997.

realidad prevaleciente extramuros de las universidades, sino destinando un porcentaje del presupuesto en apoyar la capacitación en posgrado para sus funcionarios –y muy especialmente para todos aquellos políticos que ocupan niveles de primer orden- lo que sería congruente con la profesionalización del servicio público recientemente aprobada por el Congreso de la Unión.

4.2.3.2. COMUNICAR Y DIFUNDIR INFORMACIÓN PERTINENTE PARA LOS AI.

La instauración de un sistema de información y comunicación, mediante la edición de un periódico, un programa de radio cotidiano y el uso de sistemas electrónicos bajo la responsabilidad de la instancia de primer orden propuesta para atender los AI, a través del cual se lleve a cabo una difusión permanente y profesional en materia urbana (leyes, reglamentos, modificaciones al Código Penal, acciones, programas, avances de obras, trámites, denuncias, otros). Estas iniciativas serán solventadas por los municipios de la ZMG y el gobierno del estado. A través de los medios de comunicación propuestos se tratarán los asuntos de interés para el sector social que vive los AI.

4.2.3.3. REFORMAR EL SERVICIO SOCIAL PROFESIONAL Y UNIVERSITARIO

Dentro de la educación y la profesión, es preciso que se lleven a cabo reformas de fondo en lo relacionado al papel que juegan los universitarios y los profesionistas con respecto al llamado Servicio Social, que permitan trascender el concepto de “ayuda” al del compromiso por los demás. Lo que podrían asumir los arquitectos, diseñadores e ingenieros civiles del país, ocupando un espacio en las asociaciones vecinales de los asentamientos irregulares, con el

propósito de aprovechar mejor los escasos recursos con que cuentan las comunidades pobres y evitar desgastes innecesarios en su lucha cotidiana por construir un hábitat digno donde vivir. En este sentido es necesaria la reglamentación de la participación profesional obligatoria en beneficio de la sociedad marginada. Recordemos que la magnitud del problema urbano irregular exige de la intervención permanente de una gran cantidad de personas, lo que resulta imposible de solventar para cualquier gobierno.

4.2.4. TÉCNICAS Y JURÍDICAS.

4.2.4.1. TÉCNICAS

4.2.4.1.1. ELABORAR EL PLAN GENERAL Y LOS PLANES ESTRUCTURALES DE URBANIZACIÓN EN LOS AI

Los AI se encuentran ubicados en zonas ampliamente identificadas. Ello hace posible que se lleven a cabo todos aquellos *planes estructurales de urbanización* que sean necesarios en los AI y la ciudad, los cuales deben ser complementarios al plan general de planeación de la zona. Esto es, se sugiere, como lo propuso Oriol Bohigas en el marco de la Feria Internacional del Libro en Guadalajara 2004,⁹⁵ elaborar planes urbanos basados en proyectos arquitectónicos y

⁹⁵ Oriol Bohigas, 2004, Conferencia El Futuro de las Ciudades, *La ciudad del futuro o el futuro de las ciudades*. XVIII Feria del Libro en Guadalajara, México. El urbanista comentó que la culpa del caos de las ciudades actuales ha sido la planificación, ya que ésta no resuelve nada; es una visión grande, difusa, sobre el territorio, a partir de cuyas ideas generales los políticos y promotores inmobiliarios creen que pueden pasar a las acciones. El Plan general, dijo, debe sustituirse por proyectos, como lo está haciendo actualmente Italia. Afirmó también apostar por una ciudad compacta y leíble y consideró que las únicas ciudades que tienen futuro son

urbanos para zonas puntuales, en vez de hacerlo sobre el criterio de zonificación obsoleto que viene aplicándose desde los años 60 sin éxito en varias partes del mundo. El propósito fundamental de esta iniciativa es que las propuestas urbanas sean comprendidas y asumidas por los ciudadanos y que éstos participen activamente en su elaboración y aprobación. Se propone que los planes estructurales propuestos inicien por dar continuidad a las vialidades que entorpecen el buen funcionamiento vehicular de la ciudad en determinados AI, además de proteger de invasiones al Bosque de la Primavera y a las zonas arqueológicas del municipio. Ello propiciaría la creación de parques recreativos que ayuden al equilibrio espacial que demanda la redensificación habitacional, el desarrollo de las familias de estos lugares y el conocimiento de las demandas puntuales de cada comunidad, además de clarificar la actividad urbana.

4.2.4.1.2. INSTRUMENTAR UN BANCO DE DATOS

La necesidad de centralizar la información pertinente relativa a los AI en una base de datos metropolitana –e incluso estatal-, en un lenguaje didáctico adecuado para cualquier ciudadano, es una tarea impostergable. Esta tarea se requiere, por una parte, para que las autoridades y ciudadanos adviertan, prevengan e intervengan con oportunidad y acierto en los problemas que se les presentan cotidianamente y, por otra parte, para motivar a los vecindados a consultar y aplicar en su provecho la información generada por la instancia

las de izquierda, aquellas que se resisten al neoliberalismo (Mural 02/12/04). “Hay que aceptar que con propiedad privada no es posible el urbanismo. Los políticos son los que deben saber de la ciudad y ser más sabios, en tanto que el mando sobre la ciudad debe darse en asuntos técnicos potentes”.

municipal y los datos que ya producen las dependencias oficiales, como: el INEGI, SEDESOL, el Instituto de Información Territorial y los Ayuntamientos, entre otros. Esta base de datos proporcionaría, también, información acerca de: I) Los proyectos, programas y avances de las obras públicas, colonia por colonia; II) La regularización de la tierra y adquisición de vivienda, III) Los trámites de construcción, IV) Asuntos jurídicos (fraudes, despojos, desalojos, denuncias; situación jurídica de cada colonia; nombres y fotografías de los defraudadores; avances de los litigios); V) Datos de las personas, empresas y organizaciones civiles involucradas en estos asentamientos; VI) Ubicación de las zonas de riesgo; VII) Las funciones de las dependencias involucradas en los AI, como: CORETT, Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección de Desarrollo Social Municipal, entre otros; VIII) Las Leyes y Reglamentos vigentes en materia urbana, destacando aquellas que les afectan directamente a estas comunidades; IX) El Apoyo técnico relativo a proyectos arquitectónicos, urbanos, de infraestructura y culturales, como: los datos generales de Zapopan, su historia y la de cada colonia y sus actores; exposiciones y de cualquier otro orden y, X) El Servicio Social que prestan las universidades y los colegios de profesionistas.

4.2.4.2. JURÍDICAS

4.2.4.1. REALIZAR REFORMAS A LAS LEYES Y REGLAMENTOS

Las leyes en nuestro país no reconocen los AI, a pesar de sus dimensiones alarmantes y dramáticas. El absurdo llega hasta los propios planes parciales, los

cuales consignan el suelo urbanizado ilegalmente como áreas de reserva, producción o ejido. Esta situación debe de cambiar radicalmente para transformar la realidad injusta en que se desarrollan millones de personas en el país. Los gobiernos locales –según Jordi Borja-, “no pueden actuar según una interpretación literal, rígida y subordinada de leyes y reglamentos de rango superior”,⁹⁶ en perjuicio de sus gobernados. En ese tenor son las declaraciones sobre el tema de Luis Felipe Cabrales, investigador de la Universidad de Guadalajara, quien afirma que: “estas formas de urbanización precarias sobre el ejido deben ser valoradas con una mentalidad muy abierta, porque si bien han representado una ventaja para muchos grupos sociales, también hay que decir que es una práctica que hipoteca el futuro...”⁹⁷ Es así que legislar en materia de asentamientos irregulares es una tarea insoslayable. En este sentido, se sugiere hacer más expedita la regularización de la tierra social y de los fraccionamientos de origen privado y ejidal, en lo cual ya existen avances significativos, tales como: el programa “Regularización Urbana Ejidal en 18 Meses”, impulsado por el Gobierno estatal, los H. Ayuntamientos de Guadalajara, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan y la delegación de SEDESOL en Jalisco, que data de 1995; el Decreto 16664 para la Regularización de Fraccionamientos o Asentamientos Irregulares en Predios de Propiedad Privada en el Estado de

⁹⁶ Jordi Borja, 2001, “El derecho a la innovación política legal”, en *Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana*, Conferencia dictada con motivo del Tercer Encuentro Nacional sobre la participación social y privada en el desarrollo urbano, Acapulco, México, p.8.

⁹⁷ Luis Felipe Cabrales en “Mesa 3: La liberalización del ejido y sus efectos en la producción de suelo. Introducción”, en Fausto B., Adriana (comp.), *Suelo Urbano y Reservas Territoriales. Estado, actores sociales e instrumentación de las políticas sobre suelo en América Latina*, Conacyt, Universidad de Guadalajara.

Jalisco, editado en el periódico Oficial El Estado de Jalisco, el jueves 25 de septiembre de 1997⁹⁸ ó el Decreto (17114) del Congreso del Estado denominado “Regularización de Predios Rústicos del Estado de Jalisco” del 23 de diciembre de 1997, en cuya elaboración han trabajado la PRODEUR y la SEDEUR.

4.2.4.2. INSTRUMENTAR OFICINAS DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADAS EN DELITOS URBANOS.

De igual forma, es necesario que se integren varias agencias del Ministerio Público que se dediquen, de manera especializada, a integrar averiguaciones y a la persecución de los delitos en materia de desarrollo urbano, especialmente cuando la mayoría de los casos son dictaminados a favor de los trasgresores debido a la deficiente integración de las denuncias, lo que es preocupante en un universo donde el 40% de la población del Estado de Jalisco vive en asentamientos irregulares. Este asunto compete llevarlo a cabo al Gobierno estatal, a través de la Procuraduría General de Justicia en estrecha relación con la Procuraduría de Desarrollo Urbano - aunque esta última no tenga facultades de persecución o sanción - y el municipio como principal parte coadyuvante en la integración de las averiguaciones de los asentamientos humanos irregulares materia de las denuncias criminales.

A este respecto, existen antecedentes que pueden ayudar a rescatar esta idea surgida durante la presidencia del doctor José María Hernández Quintero (1996-

⁹⁸ Comisión Municipal de Regularización de Zapopan, documento *Avance de los trámites de regularización de los fraccionamientos ingresados al Decreto 16664*, noviembre 16 de 1998.

1997), en la que el gobierno municipal logró involucrar al Gobierno del estado y del resto de los municipios de la ZMG, así como a la sociedad civil, para establecer una estrategia común que permitiera a las autoridades en territorio estatal combatir, con decisión y voluntad política, las invasiones y urbanizaciones ilegales, mediante estrategias conjuntas, reformas a la ley y operativos eficaces.⁹⁹ Lo cual inició la comisión especial creada para tales efectos el 19 agosto de 1997, llamada: Comisión de Protección y Rescate de la Reserva Territorial de la Zona Metropolitana, uno de cuyos primeros acuerdos fue el de crear la primera agencia especializada en delitos urbanos, según se lee en el documento citado.¹⁰⁰

4.2.4.3. AUMENTAR LAS PENAS POR DELITOS URBANOS

Las reformas a la ley, acompañadas de incentivos, es otra de las acciones indispensables de llevar a cabo, especialmente en lo que se refiere a considerar como delitos graves la invasión de la tierra, la venta de predios, las urbanizaciones ilegales y la construcción de vivienda en zonas de riesgo inducidas, promovidas o realizadas por personas dedicadas a la actividad inmobiliaria, ya sea de manera legal o ilegal, con el propósito de incrementar las penas para los infractores y evitar que los trasgresores alcancen fianza, recuperen su libertad y reincidan en sus actos delictivos, en un intento por desalentar los delitos urbanos. Esta debilidad en la ley –y la difusión de las

⁹⁹ Agustín del Castillo en *Plantean formar una fiscalía especial para delitos urbanos*, Siglo 21, agosto de 1996.

¹⁰⁰ Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, documento *Comisión protectora y de rescate de la reserva territorial de la ZMG*, octubre 14 de 1997.

penas consignadas en el Código penal-¹⁰¹ es una de las causas por las cuales los traficantes de tierras reinciden, una y otra vez, sin que exista la posibilidad legal de evitarlo con contundencia (ver anexo 3). A este respecto, baste con mencionar el caso del señor Gabino Hernández Garza quien, de acuerdo con las declaraciones del secretario general y síndico del Ayuntamiento de Tlaquepaque en 1997, Miguel Ángel Martínez Cruz, "ha llegado a acumular más de 200 denuncias por encabezar invasiones, vender predios que no le pertenecen y fraudear (sic) a personas que con la esperanza de adquirir un terreno supuestamente barato, llegan a caer en sus manos".¹⁰²

4.2.4.4. CREAR LA FIGURA DE NOTARIO URBANO

Una de las principales quejas ciudadanas se centra en la burocracia oficial y la corrupción en materia de permisos de construcción. Para afrontar este problema se sugiere crear la figura del Notario Público, con el propósito de derivar en ella la responsabilidad de la revisión de todos aquellos proyectos y planos urbano-arquitectónicos, de acuerdo con las exigencias de las

¹⁰¹ Adriana Fausto Brito en *Inventario de asentamientos irregulares en la ZMG*, comenta: Art. 253 del Código penal: Vender lotes sin autorización municipal y sin servicios. En el caso que el municipio no tenga la capacidad económica para sustituir al fraccionador, la propia ley establece como una obligación del gobierno estatal sustituir al municipio en la ejecución de las obras, con tal de que se regularicen. Esta es una información con poca difusión; parece como si la autoridad rehuyese a esta responsabilidad, aunque en ocasiones resulta difícil el cumplimiento de la misma por cuestiones financieras. En todo caso, es una alternativa interesante para, en corresponsabilidad, avanzar en la solución de los problemas de estos asentamientos, p.39.

¹⁰² José Mendoza Navarro en *El Occidental* 11/05/97.

autoridades, así como de contabilizar el monto que deberá pagar el ciudadano al estado por los servicios o licencias solicitados. Ello permitirá al solicitante o constructor trasladarse a Obras Públicas sólo a entregar los documentos certificados por el notario urbano y a pagar la cantidad respectiva por los permisos solicitados. Por su parte, la DGOPZ haría eventualmente segundas revisiones de los documentos entregados por los notarios urbanos, de manera de comprobar la coherencia entre el contenido y lo manifestado, aplicando sanciones graves en contra de los fedatarios en caso de encontrarse irregularidades. Esta responsabilidad podría derivarse, también, a los organismos colegiados, con lo cual, dichas instituciones obtendrían ingresos suficientes y seguros que les permitieran desarrollarse eficientemente y con libertad de opinión. En este rubro - y para cualquier infracción en materia urbana-, se sugiere complementar esta decisión integrando a las sanciones por transgredir la ley, acciones de carácter educativo para la población en general, a través de cursos de capacitación sobre la materia. Es necesario advertir que la figura de Notario Público, no pretende sustituir a los peritos urbanos considerados en el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, quienes son: " los profesionales de la planeación urbana, del diseño urbano, de la ingeniería urbana o de la edificación en general, reconocidos por la autoridad municipal, con la capacidad de autorizar las solicitudes de los proyectos mencionados, avalando que éstos cumplen con lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano, El Reglamento Estatal de Zonificación, El Reglamento de Construcción del municipio que corresponda y los Programas y Planes de

Desarrollo Urbano aplicables en su área de ubicación, así como de dirigir y supervisar la ejecución de las obras, responsabilizándose de que se realicen de acuerdo a los proyectos aprobados”.¹⁰³ No obstante, se recomienda, dada la abundancia y complejidad de las tareas y muy especialmente a que el perito es juez y parte a la vez de una misma obra, que su función se limite a “dirigir y supervisar la ejecución de las obras, responsabilizándose de que se realicen de acuerdo a los proyectos aprobados, *incluidos los cambios que fuesen necesarios realizar en el proceso, siempre con el aval del Notario Urbano.*” Existen evidentes ejemplos que respaldan esta determinación: el periódico Mural (17/9/2003) consigna las palabras del director de Obras Públicas de Zapopan, Carlos Romero Bertrand, quien se dispone a sancionar entre 100 y 200 peritos por irregularidades en las obras que avalan.¹⁰⁴

¹⁰³ Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco (1995), Capítulo XXXVII, Disposiciones Generales, Artículo 432, p.145.

¹⁰⁴ Jessica Pilar Pérez en *Tienen a 200 peritos en la mira*, Periódico Mural, Sección Comunidad, 17/9/2003, p.2B.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

Los asentamientos humanos irregulares tienen su origen en múltiples y complejas causas estructurales, tales como: la vivienda social, el empleo y la pobreza, que rebasan la capacidad de resolución de las autoridades municipales.

Tanto en México como en Latinoamérica o los países pobres, las autoridades han enfrentado la problemática aplicando, a un mismo tiempo, acciones de tolerancia, con el agravante de estar originadas en la corrupción, y acciones de carácter punitivo, que sólo complican la situación del asentamiento y sus habitantes, dejando al margen las medidas de fondo o raíz que requiere este fenómeno para su solución, como son: la regularización de la tierra, la adquisición de reservas territoriales, la oferta de suelo y vivienda accesibles para el sector más vulnerable de la sociedad.

Debido a la evidente falta de políticas públicas adecuadas, los asentamientos irregulares son tierra fértil para los traficantes de tierras, políticos oportunistas y autoridades corruptas. Este deterioro social es resultado de la anarquía con que son fundados los asentamientos en cuestión, al ser ubicados en zonas de riesgo y en terrenos destinados a otros usos y destinos con topografías inadecuadas, jurídicamente inviables y técnicamente costosas. Como consecuencia inmediata, la distribución de los espacios públicos y privados

sobre el territorio o una colonia específica está lejos de ser la apropiada y funcional, propiciando el encarecimiento de la pobreza de manera trágica. Como resultado sus habitantes no son sujetos de crédito y, por tanto, se desarrollan en un medio donde la ilegalidad y la clandestinidad son consubstanciales a las condiciones de supervivencia en que habitan.

Y, en tanto llegan las soluciones de fondo, los asentamientos irregulares crecen en desorden legal, técnico y social a la par de las familias y sus necesidades, las cuales no pueden ser solucionadas cabalmente ante la carencia de infraestructura adecuada: las calles angostas, las pronunciadas pendientes, las viviendas ubicadas en zonas de riesgo, los escasos o nulos espacios públicos para la recreación y la educación y la mala distribución del espacio de las viviendas, empiezan a cobrar la factura de la anarquía con un alto costo económico, político y social, que se extiende al resto de la ciudad y sus habitantes.

Por lo anterior, se hace indispensable enfrentar paralelamente las dos caras del problema: por una parte, las causas estructurales que dependen de políticas económicas exitosas en el país y, por otra, las del ordenamiento urbano indispensable para lograr un desarrollo de vida, saludable y armónico, cuya responsabilidad descansa en los gobiernos municipales. Revertir el actual deterioro progresivo sólo será posible con políticas creativas que incluyan la participación comprometida de todos los sectores de la sociedad, con la flexibilización de las leyes en la materia y la implementación de políticas

públicas propositivas más acordes a las necesidades sociales de las personas que habitan estos lugares. Reflexión que permite regresar al inicio de este trabajo donde se menciona el hecho de que la ciudad ordenada se le había escapado de las manos a las autoridades y a la sociedad en general, desde hace dos o tres décadas, precisamente por ignorar lo evidente. Desde entonces, la mayoría de los urbanistas se han empeñado en imponernos un modelo de ciudad ideal sustentado en el control a través de las normas y la zonificación rígida, característico de los años 60 pero sin contar con la convicción solidaria de aquellos históricos tiempos en que trabajadores y universitarios –e incluso un gran segmento de la población en general- se consideraban parte de una misma clase social y compartían un interés común con el socialismo.

No obstante, con la caída del totalitarismo, el socialismo se debilitó dando paso al neoliberalismo, uno de cuyos fracasos ha sido el incremento de la pobreza en el mundo, debido a una cada vez mayor, inequitativa e injusta distribución de la riqueza, generando lo que Gilberto Rincón Gallardo ha dado en llamar *miseria urbana*.¹⁰⁵ “Se trata, dijo, de municipios conurbados, integrados en las modernas y desequilibradas ciudades del país” o del crecimiento anárquico y periférico de las ciudades no sólo en México sino en América Latina con todo lo que ello representa política, económica y socialmente. Lo que hace del problema urbano uno de los más sentidos y complejos que enfrentan no sólo los países del Tercer Mundo, por tratarse de

¹⁰⁵ Documento presentado por Gilberto Rincón Gallardo en la Primera Reunión Nacional de Democracia Social, llevada a cabo los días 1 y 2 de mayo de 1998 en la Ciudad de México.

un problema que ha rebasado con mucho no sólo la capacidad de respuesta de cualquier gobierno sino también de la planeación, representada, ésta última, por una mayoría de especialistas y políticos que aún se niegan a reconocer lo finito y obsoleto de las propuestas tradicionales y aceptar que la dinámica social, especialmente en un país como el nuestro, se contrapone con la dinámica perezosa o lerda de la planeación, lo que genera graves diferencias e inconformidades. Pero no solo eso: son estos mismos políticos, urbanistas y ciudadanos los que, ante la dinámica social, rechazan la inclusión de nuevos conceptos como la tolerancia y la flexibilidad encauzadas dentro de la planeación y rehuyen aceptar el estado de permanente crisis en que se desarrollan nuestras ciudades; motivo por el cual, los planes urbanos no han pasado a ser otra cosa que un conjunto de buenas intenciones. Bástenos observar los enormes asentamientos irregulares que han venido a resultar nuestras ciudades desde cualquier perspectiva que se les quiera analizar; de muchas de las cuales, sin embargo, nos sentimos orgullosos.

Tales son los casos de la Ciudad de México y Yakarta, a la que se refiere la periodista Georgina Higuera de la siguiente manera: "Con 12 millones de habitantes, Yakarta, la capital de Indonesia, es una de las más sorprendentes megalópolis del mundo. Llena de contrastes, creciendo a golpe de desarrollo y migraciones, ofrece un amasijo de miseria y lujo, sexo y rascacielos, religión y alcohol, ruidoso tráfico y mercados en las calles. Aún así la llaman ciudad-

madre".¹⁰⁶ Lo que, por un lado, devela la existencia de una forma de vida ciertamente compleja pero plena de relaciones entre los individuos, generadora de una convivencia más real y humana, orgánica, cargada de simbolismos, sentimientos y solidaridad, de la cual se carece en los egoístas barrios progresistas de nuestras urbes. Y, por otro lado, demuestra la inoperancia de la planeación tradicional que pretende ordenar la ciudad por decreto como así lo han intentado hacer por décadas en nuestro país conspicuos políticos y urbanistas en su afán por edificar la "ciudad ideal" desde su propia óptica. Esto es, implementando en mayor medida restricciones y acciones punitivas en contra de todo aquello que contradiga la norma impuesta, en vez de plantear novedosas alternativas creativas, inteligentes e incluyentes de la sociedad, para afrontar el dinámico problema estructural urbano con afinidad a su realidad plural, lo que traería, sin duda, mayores y mejores resultados.

No en vano, la Maestra Adriana Fausto Brito consigna en un libro del cual fue coordinadora las siguientes palabras:

Está visto que la existencia de una ley, una norma, un reglamento, o un plan urbano no es garantía automática de cumplimiento; para ello se requiere, por un lado, de la voluntad y la capacidad de aplicación por parte de las autoridades, y por otro lado, la convicción y el compromiso de los habitantes para respetar esas disposiciones legales. Más recientemente, se tiene una obsesiva preocupación por contar con planes de ordenamiento para todas las localidades urbanas- cuando la mayoría de las veces

¹⁰⁶ Revista *El País Semanal*, 2000.

resultan simples planos que señalan una rígida zonificación de usos del suelo, sin considerar elementales criterios de factibilidad que aseguren su cumplimiento; en la errónea creencia que las dependencias encargadas de la planificación cumplen así su misión, justifican su razón de existir.¹⁰⁷

Finalmente, menciono la necesidad de que nuestros gobernantes, urbanistas y la sociedad civil en general, adopten nuevas audaces y desprejuiciadas formas de enfrentar el problema urbano en Latinoamérica, en un intento decidido por mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades, implementando acciones congruentes con nuestra realidad social común que nos permitan continuar la búsqueda de la ciudad ideal bajo la premisa de una nueva utopía basada en lo razonable, esto es, en la ciudad posible.

Pues bien, ése es el espíritu que anima este trabajo. Y tal es la conciencia crítica de la nueva generación de urbanistas que reclaman y se exigen a sí mismos soluciones creativas e inteligentes, congruentes e incluyentes, inéditas, extraordinarias y expeditas a la vez, para la solución y reinención de la ciudad; reflexiones de las que sería deseable se contagiaran especialmente los políticos y nuestras autoridades.

No perdamos más el tiempo en tratar de detener inútilmente la explosión urbana sino en encauzarla u ordenarla dentro de un urbanismo humano, conciliador, comprensivo, tolerante, y especialmente educado; esto es, que

¹⁰⁷ Adriana Fausto Brito, 1998, en *Suelo urbano y reservas territoriales, políticas y mercado del suelo en América Latina*, Ed. Universidad de Guadalajara con recursos del CONACYT, p.8.

considere al hombre en conciliación con la naturaleza, como el primer y único propósito de sus planteamientos.

Me viene a la memoria una anécdota, de la cual quedan en el tintero la consecución de los trabajos y la frustración de un proyecto urbano creado con la participación directa de los vecinos, encauzado a la introducción de la infraestructura básica y la generación de empleo a través de una cooperativa destinada a las artesanías y otros productos, incluso religiosos, que preveía la creación de un parque, el diseño de la vía principal de acceso a la colonia donde se pretendía destinar el suelo para usos mixtos y la construcción de un centro pastoral con un audaz templo sobre un terreno escarpado al filo de la Barranca de Oblatos, ubicado frente a una glorieta, en armonía con el paisaje y el espíritu que caracterizaba a toda aquella gente.¹⁰⁸

Este recuerdo trata de esa parte en la vida de los pobladores de los AI que generalmente no es considerada relevante para las autoridades en turno, y que nos habla de la enorme necesidad de considerar a la ciudadanía en la toma de decisiones y del perfil profesional que debe distinguir a los funcionarios responsables de trabajar en el ámbito del desarrollo urbano irregular. Ocurrió durante mi participación en la colonia Indígena de Mezquitán en los últimos tres años de la década de los setenta, por invitación del sacerdote salesiano Salvador Romo, con el propósito de ayudar en las

¹⁰⁸ Juan Lanzagorta Vallín, 1984, en *Intramuros, arquitectura de Juan Lanzagorta*, Edit. Proverbo, GDL, pp.130 y 134.

tareas propias de un arquitecto. Época en que se logró la introducción parcial de los servicios públicos y se construyeron un pequeño cuarto para ser utilizado como capilla y un dispensario médico, entre otras acciones; iniciativa malograda debido al párroco del lugar quien vio afectados sus intereses y su imagen ante el compromiso, la dinámica y el carisma del padre Chava. Cuyas características personales evidenciaron la pereza y el desinterés que por la comunidad manifestó hasta ese momento el responsable de la parroquia, quien tenía varios años de estar administrándola.

La tensión de las relaciones entre el salesiano y el párroco, apoyado éste último por algunas autoridades pertenecientes a la Arquidiócesis de Guadalajara, devino en el retiro obligado del primero; situación que causó una gran conmoción entre los habitantes del lugar y que fuera la causa principal del abandono de los trabajos en beneficio de la comunidad los cuales prosiguieron con los trabajos tiempo después, sin la dinámica hasta esos momentos generada. El clima de tensiones tuvo su máxima expresión en el momento mismo en que el advenedizo párroco de la Experiencia intentara officiar su primera misa dentro de la humilde capilla, al criticar la fábrica del altar y los colores verdes chillantes dados a las paredes que la misma gente del lugar había decidido, realizado y pintado con enorme esfuerzo y entusiasmo.

CAPÍTULO 6

BIBLIOGRAFÍA

ADLES LOMNITZ L. 1998, *Redes Sociales, Cultura y Poder. Ensayos de Antropología Latinoamericana*, Edit. FLACSO- Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR MEDINA, Iñigo, 1996, *La ciudad que construyen los pobres*, Edit. Plaza y Valdez Editores, México.

ALDEROQUI, Silvia; PENCHANSKY, Pompei, 2002, *Ciudad y ciudadanos*, Edit. Paidós.

AUSJAL (Asociación de universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina) 1995, 1995 63 P. *Desafíos de América Latina y propuestas educativas AUSJAL*, Edit. SEUIA-ITESO

AYALA ALONSO, Enrique (compilador) en SALINAS, Fernando, 1992, *El compromiso de la arquitectura*, Edit. UAM.

AZUELA, Antonio (Coordinador), 1993, *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América latina*, Edit. UNAM.

BARDACH, Eugene, 1998, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Edit. CIDE, México.

BARKIN, David, 1998, *Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable*, Edit. Jus-Centro de Ecología y Desarrollo, A.C, México.

BARKIN, David, 1991, *Un desarrollo distorsionado: la integración de México a la economía mundial*, Edit. Siglo XXI editores; Universidad Autónoma de México, México.

BASURTO QUIJADA, Ana Elizabeth (editora), 1998, *Hábitat 2, Prontuario de la Agenda Hábitat*, Edit. Coalición Internacional para Hábitat, Coalición Hábitat México, Fomento Solidario de Vivienda, AC.

BAZDRESCH, Miguel (coordinador), 2000, *Gobiernos locales: el futuro político de México*, Memoria del Congreso, Edit. ITESO.

BAZDRESCH, Miguel, ZICCARDI, Alicia (coordinadores), 2000, *El futuro político de México*, Memoria del tema: "Participación ciudadana", Congreso: Gobiernos Locales Edit. ITESO.

BECERRA MERCADO, Olga Clarisa, 1997, *La propiedad social del suelo en el área metropolitana de Guadalajara: su origen y evolución*, Edit. Universidad de Guadalajara.

BENEVOLO, Leonardo, *El diseño de la ciudad*, Edit, Gili, Balrcelona.

BLANCO GIL, José; SÁENZ ZAPATA, Orlando, 1994, *Espacio urbano y salud*, Ed. Universidad de Guadalajara.

BOBBIO, Norberto, 1997, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Edit. Brevianas, Fondo de Cultura Económica, México.

BOHIGAS, Oriol, 1969, *Contra una arquitectura adjetivada*, Edit. Seix Barral, España.

BOURDIEU, Pierre; Wacquant, Loïce J.D., 1995, *Respuestas por una antropología reflexiva*, Edit. Grijalbo, México.

BORJA, Jordi, 2001, "El derecho a la innovación política legal", en *Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana*, Conferencia dictada con motivo del Tercer Encuentro Nacional sobre la participación social y privada en el desarrollo urbano, Acapulco, México.

BORJA, Jordi, 2004, *El derecho a la ciudad*, Forum Barcelona 2004,

CALVINO, Italo, 1991 (1972), *Las ciudades invisibles*, Edit. Minotauro.

CANSINO, César, 1998, *Historia de las ideas Políticas, Fundamentos filosóficos y dilemas metodológicos*, Edit. Centro de Estudios de Política Comparada, AC., México.

CAPEL, Horacio, 2002, *La morfología de las ciudades, I. Sociedad, Cultura y Paisaje Urbano*, Edit. Ediciones del Serbal, España.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi; 1997, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Edit. Taurus, Madrid, España.

CÁTEDRA UNESCO-ITESO; UNESCO, 2002, *Gestión del hábitat y desarrollo socialmente sustentable*, en "Primer seminario Internacional/memorias", Edit. ITESO, UNESCO, Guadalajara, México.

CÁTEDRA UNESCO-ITESO; UNESCO, 2002, *Alternativas asociativas para la transformación del hábitat*, en "Segundo seminario internacional/memorias", Edit. ITESO, UNESCO, Guadalajara, México.

CÁTEDRA UNESCO-ITESO; UNESCO, 2002, *Conversaciones académicas, Hábitat y creatividad social*, en "Tercer seminario internacional/memorias", Edit. ITESO, UNESCO, Guadalajara, México.

CÁTEDRA UNESCO-ITESO; UNESCO, 2002, *Universidad-sociedad hacia Estambul +5, Reflexiones globales, ¿acciones locales?*, en "Cuarto seminario internacional/memorias", Edit. ITESO.

CISNEROS SOSA, Armando, 1993, *La ciudad que construimos*, Edit. UAM.

COLEGIO DE INGENIEROS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO; SOCIEDAD DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS DE GUADALAJARA, 1989, *Memoria: El reordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en el área metropolitana de Guadalajara*. Edit. CICEJ, Guadalajara.

COPLADE- Jalisco 1997, *Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y los consejos Comunitarios como base en la planeación participativa en el sistema estatal de planeación*, Subsecretaría de Participación Social.

COULOMB René, SANCHEZ MEJORADA Cristina, 1992, *Pobreza urbana, autosugestión y política*. Edit. Centro de Vivienda y Estudios Urbanos A.C (CENVI).

CROIZIER, Michel, 1974, *El fenómeno burocrático 2*, Edit. Amorrortu ediciones, Buenos Aires, Argentina.

CROIZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard, 1977, *El actor y el sistema, Las restricciones de la acción colectiva*, Edit. Alianza Editorial mexicana.

CUNILL GRADE, Nuna, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Edit. Nueva Sociedad, Venezuela.

DAU FLORES, Enrique, 1994, *La conurbación del Valle de Atemajac*, Edit. El Colegio de Jalisco.

DIENEL, Meter C.; HARMS, Hans, 2000, *Repensar la democracia, Los núcleos de intervención participativa*, Edit. Ediciones del Serbal, Barcelona.

DOUGLAS, Mary, 1996, *Estilos de pensar, Ensayos críticos sobre el buen gusto*, Edit. Gedisa, España.

DUHAU, Emilio, 1988, *La ciudad y sus actores*, Edit. UAM.

DELGADILLO POLANCO, Víctor, 1998, *Hábitat 2, Declaraciones, Compromisos y Estrategias para la Acción*, Edit. Coalición Internacional para el Hábitat, Coalición Hábitat México.

El pueblo hacia Hábitat II documento de posición de las organizaciones no gubernamentales y de base. 1995. Segunda versión para discusión mayo 1995, Edit. Universidad de Guadalajara; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

FAUSTO BRITO, Adriana, 1998, *Políticas y Estrategias sobre suelo urbano*, Edit. Universidad de Guadalajara.

FAUSTO BRITO, 1998, *Suelo Urbano y Reservas Territoriales, políticas y mercado del suelo en América Latina*, Edit. Universidad de Guadalajara.

FAUSTO BRITO, Adriana, 1999, *Inventario de asentamientos urbanos y fraccionamientos irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, mimeo.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, 2003, *El despertar de la sociedad civil*, Edit. Océano.

GILBERT, Adam; WARD, Peter M, 1987, *Asentamientos Populares VS Poder del Estado*, Edit. GG, México.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. Desarrollo regional, germen de la democracia participativa en Jalisco, Junio 1997. *Órgano Informativo del Gobierno del Estado*.

GORE, Al, 1994, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, Informe de la National Performance Review, Edit. Edamex, México. (*Creating a Government that Works Better and Cost Less*).

HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso, 2001, *Agua y economía, Una propuesta hidrológica para Guadalajara*, Edit. ITESO, UDEG, LVI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco.

IBAÑEZ, Jesús, 1994, *El regreso del sujeto, La investigación social de segundo orden*, Edit. Siglo XXI Editores, México-España.

ILLICH, Iván, 1985, *La Convivencialidad*, Edit. Joaquín Moritz/Planeta.

ITESO; CEIT; SECRETARÍA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO, 2001, *Movilidad, una visión estratégica en la zona metropolitana de Guadalajara*, Edit. ITESO.

JIMÉNEZ RUIZ, Félix, 1997, *Cómo evitar los asentamientos irregulares por medio de PISO*, (Tesina para acreditar el diplomado en *Incorporación del suelo de propiedad social al desarrollo urbano*, impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública, AC.

JIMÉNEZ HUERTA, Edith, 2000, *El principio de la irregularidad, Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Edit. Universidad de Guadalajara.

JOSEPH, Isaac, 2002 (1984), *El transeúnte y el espacio urbano*, Edit. Gedisa, España.

LANZAGORTA VALLÍN, Juan, 1984, *Intramuros, obra de Juan Lanzagorta Vallín*, Edit. Proverbo, Guadalajara.

- LANZAGORTA VALLÍN, Juan, 2003, *Guadalajara: ciudad a medias*, mimeo.
- LANZAGORTA VALLÍN, Juan, 1984, *Intramuros, arquitectura de Juan Lanzagorta*, Edit. Proverbo, GDL.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo (Responsable del proyecto), 1997, *Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano*, Edit. CONACYT, Universidad de Guadalajara.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo, 2001 (1992), *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana*, Edit. UdeG, ITESO.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo (Responsable del proyecto), 1997, *Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales*, Edit. CONACYT, Universidad de Guadalajara.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo, 1995, en *La Vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, UdeG/ ITESO/ Universidad de Guadalajara.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo, 1997, en *Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales, Los fundamentos teórico-conceptuales de las políticas sobre reservas territoriales*, CONACYT/ Universidad de Guadalajara.
- LOZA MACÍAS, Manuel, 1996, *Cuatro hombres de empresa con sentido social*, Edit. Gobierno del estado de Jalisco, Unión social de empresarios (USEM), México.
- LUNGO, Mario, 2000, *La tierra urbana*, Edit. UCA Editores, El Salvador.
- MARCHONI, Marco. 1997, *Planificación social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*, Edit. Popular, Madrid, España.
- MERINO, Mauricio, 1998, *Gobierno Local, Poder Nacional*, Edit. El Colegio de México.
- MOORE, Barrigton, 1989, *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, Edit. UNAM.
- NAVIA, Patricio; ZIMMERMAN, Marc, *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, Edit. Siglo XXI.
- NUÑEZ GONZÁLEZ, Oscar, 1990, *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano-popular*, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- PASQUINO, Gianfranco, 1988, *Manual de ciencia política*, Edit. Textos Alianza Universidad, Madrid.

- REGALADO SANTILLAN Jorge, 1995, (Estado Cultura y Sociedad), *Lucha por la vivienda en Guadalajara: historia, política y organización social, 1980-1992*, Edit. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, 1993, *La vivienda popular y sus actores*, Edit. Universidad de Guadalajara.
- RAMIREZ SÁIZ, Juan Manuel, 1998, *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los Ayuntamientos*, Edit. UNAM- U de G- Miguel Ángel Porrúa.
- RAMIREZ SÁIZ, Juan Manuel, 1994, *Los caminos de la acción colectiva, "Movimientos urbanos, organizaciones ciudadanas y grupos vecinales de Guadalajara en los noventa*, Edit. Colegio de Jalisco, INAH.
- RONCAYOLO, Marcel, 1998, *La ciudad*, Edit. Ediciones Paidós, Barcelona.
- RUBERT DE VENTÓS, Xavier, 1980, *Crítica de la modernidad*, Edit. Anagrama, Barcelona.
- SALAMA P. DURAN JUÁREZ, Juan Manuel (compilador), 1995, Serie (Jornadas Académicas Coloquios) *Las nuevas políticas de ajuste en América Latina: estado sociedad civil*, Edit, Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.
- SARTORI, Giovanni, 1992, *Elementos de teoría política*, Edit. Textos Alianza Universidad, Madrid.
- SCHWARTZ, Howard; JACOB, Jerry, 1984, *Sociología cualitativa, Método para la reconstrucción de la realidad*, Edit. Editorial Trillas.
- TAYLOR,S,J; BOGDAN, R., 1998, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Edit. Paidós.
- TORTOLERO VILLASEÑOR, Alejandro, 2000, *El agua y su historia, México y sus desafíos hacia el siglo XXI*, Edit. Siglo XXI.
- TOURAINÉ, Alain, 1994, *Crítica de la modernidad*, Edit. Fondo de Cultura Económica.
- TOURAINÉ, Alain, 1995, *¿Qué es la democracia?*, Edit. Fondo de Cultura Económica.
- TOURAINÉ, Alain, 1996, *¿Podremos vivir juntos?*, Edit. Fondo de Cultura Económica.
- VELASCO YAÑEZ, David, 2000, *Habitus: democracia y acción popular*, Edit. ITESO.
- VAZQUEZ AGUILAR, Daniel; IBAÑEZ, Eduardo, 1970, *Guadalajara, un análisis urbano*, Edit. Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Guadalajara.

VÁZQUEZ AGUILAR, Daniel, 1989, *Guadalajara: ensayos de interpretación*, Edit. El Colegio de Jalisco.

VÁZQUEZ AGUILAR, Daniel; POZOS PONCE, Fernando, 2001, *Espacio y sociedad. Una relación en continua reconstrucción*, Cuadernos del CUCSH, Edit. Universidad de Guadalajara.

VELASCO YAÑEZ, David.SJ., 2000, *Habitus, democracia y acción popular. La sociología de Pierre Bourdieu aplicada a un estudio de caso*, Edit. ITESO.

VILLASANTE, Tomás R, 1994, *Las ciudades hablan*, Edit, Nueva Sociedad. Caracas.

VILLASANTE, Tomás R. 1998, *Cuatro redes para mejor vivir*, Edit, Lumen / Humanitas Buenos Aires. (dos tomos).

CAPÍTULO 7

ANEXOS

ANEXO 1

Fuente: Dirección para la Creación de Reservas Territoriales y regularización de Zapopan. José Luis de la Paz, 2003.

DIRECCIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES DE ZAPOPAN (DAP)

Administración 1995-1997

En las conclusiones al capítulo de los testimonios ofrecidos en este trabajo por los funcionarios de Obras Públicas de Zapopan, el arquitecto José Luis de la Paz, responsable de la Dirección para la Creación de Reservas Territoriales y Regularización municipal (DRTR) hasta mediados de 2004, mencionó algunas de las actividades que la dirección a su cargo venía implementando desde 1995, periodo en que la instancia oficial operaba bajo el nombre de DAP. Las cuales proponen, a diferencia de las acciones implementadas por el resto de los entrevistados, líneas de acción similares a las que aporta esta tesis para afrontar la problemática en los asentamientos irregulares.

La DRTR vino a sustituir a la Subdirección de Asentamientos Humanos y Vivienda Popular, periodo 1993-1995. Se caracterizó por implementar políticas propositivas y flexibles como estrategia para atender los problemas de los asentamientos irregulares a través de centros populares de ordenamiento urbanístico municipales y por promover la organización y consolidación de la

instancia al interior de la Dirección General de Obras Públicas, de la que dependía. Se responsabilizó de la Comisión Municipal de Regularización y de la adquisición de reservas territoriales para vivienda social.

Algunos de los programas establecidos por esta instancia, fueron los siguientes:

1) DIAGNÓSTICO DE COLONIAS: su objetivo consistió en realizar un estudio específico en cada colonia para conocer el equipamiento urbano con que contaban, los porcentajes de los servicios públicos y urbanos existentes; así como para detectar los principales problemas de la comunidad.

2) ACCESO FÁCIL: su propósito fue detectar los accesos principales a las colonias para determinar la vialidad que fuera necesario mejorar a través de trabajos menores y sencillos; cuya intención era facilitar el ingreso de los transportes público y de servicios básicos, tales como: seguridad pública, ambulancias, recolección de basura y del transporte suministrador de agua y gas, entre otros.

3) MIDIENDO LA COLONIA: Consistió en la verificación y actualización de los datos existentes en los planos manzaneros y de lotificación de cada una de las colonias populares registradas, con el propósito de asignarles el alineamiento y número oficial; así como el registro de obra.

4) RESCATE DE ÁREAS DE CESIÓN PARA DESTINOS:

Su objetivo fue la de detectar las propiedades municipales en situaciones de hecho, invadidas o que no habían sido entregadas al ayuntamiento por parte de los fraccionadores irregulares.

5) PREVENCIÓN DE RIESGOS:

Consistió en localizar todas aquellas construcciones que se encontraban invadiendo la vía pública, cauces de arroyos, barrancas y bajo las líneas de alta tensión; con el propósito de salvaguardar la vida de sus habitantes (ver plano).

6) ENTORNO URBANO:

Trató acerca de los trabajos específicos para el mejoramiento de fachadas, calles, aceras y espacios abiertos, entre otros aspectos, con el propósito de mejorar e inducir una mejor imagen urbana de cada colonia.

7) ASENTAMIENTO ORDENADO:

Se destinó a capacitar y orientar a los propietarios de la tierra social y sus fraccionadores acerca de las leyes en materia urbana y su reglamento, con el propósito de evitar la venta ilegal de predios y el crecimiento urbano anárquico.

8) ZONAS ARQUEOLÓGICAS:

Consistió en realizar, junto con la SEDEUR, el levantamiento de las zonas arqueológicas del municipio.

9) BIBLIOTECA VECINAL:

Este fue uno de los programas con mayor éxito (incluir foto) consistente en un maletín -donado por la empresa Todo de Cartón- el cual contiene diversas leyes, reglamentos e información en materia de desarrollo urbano, empleo y ahorro, entre otros, a saber:

- 1.- Video De Autoconstrucción "Mi Casa ¡...es posible!;
- 2.- Manual de Autoconstrucción de Cementos Apasco;
- 3.- Manual sobre el PROCEDE;
- 4.- Gaceta que contiene el Reglamento de las Asociaciones Vecinales;
- 5.- Ley de Aguas Nacionales de la CNA;
- 6.- Servidumbres, CFE;
- 7.- Trámites para la regularización de predios ante la CORETT;
- 8.- Ley Estatal de Desarrollo Urbano;
- 9.- Reglamento de Zonificación;
- 10.- Plan Municipal de Desarrollo;
- 11.- Legislación Agraria;
- 12.- Ley de Hacienda Municipal;
- 13.- Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, 1996;
- 14.- Ley Gral. del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;

- 15.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 16.- Reglamento de Comercio;
- 17.- Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas;
- 18.- Ley de Protección Civil;
- 19.- Ley Orgánica Municipal;
- 20.- Ley y Reglamento de Tránsito;
- 21.- Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- 22.- Segundo Informe de Gobierno, Dr. José María Hernández Quintero;
- 23.- Trípticos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

10) REUNIONES MENSUALES:

Un segundo programa fue el relativo a las reuniones mensuales con los presidentes de las asociaciones vecinales, implementadas a partir de enero de 1997. El Plan de Trabajo que se propuso la dirección llevar a cabo fue cumplido, a excepción de algunas pretensiones por encontrar apoyo de fundaciones u otros organismos similares y lograr la creación de una Federación de Asentamientos Populares, lo cual no fue bien visto por las autoridades superiores.

El éxito de las reuniones, fue evidente. La primera de ellas se inauguró el primer mes del año de 1996, contando con una asistencia del 85% de los representantes de las colonias, concurrencia que hasta el mes de agosto no presentaría una disminución considerable pese al ambiente electoral que se iniciaba y a la abrumadora cantidad de reuniones a las que eran convocados

los representantes ciudadanos por las diversas autoridades involucradas en esta área del desarrollo urbano.

Los temas tratados en las reuniones con las asociaciones vecinales fueron los siguientes:

Dirección de Asentamientos Populares

Calendario de reuniones mensuales, 1997

FECHA	TEMA	EXPOSITOR
2 enero	Funciones de la DGOPZ	DGOPZ
19 enero	Objetivos de las asociaciones vecinales	FACJ
16 febrero	Autoconstrucción	Cementos Apasco
16 febrero	Programa PROCEDE	Procuraduría Agraria
20 abril	Administración de las asociaciones vecinales	P. Ciudadana
18 mayo	Ley de Aguas Nacionales	CNA
	Ley Federal de Derechos en Materia de Agua	CNA
15 junio	Programa de Becas para Trabajadores Desempleados	PROBECAT
20 julio	Servidumbres Federales/Líneas de Alta tensión	CFE
17 agosto	Regularización Fraccionamientos	SEDEUR
14 septiembre	Protección del Medio Ambiente	COESE
19 octubre	Departamento de Agua Potable y Alcantarillado	H. Ayuntamiento
16 noviembre	Pavimentos	Pavimentos de México
14 diciembre	Clausura de las reuniones/Informe anual	DAP

11) ZAPOPAN ¡PUEDE!

Este programa fue implementado en 1996 para la introducción de los servicios públicos, me refiero al Programa de Unificación de Esfuerzos para el Desarrollo, mejor conocido como: Zapopan ¡Puede!, el cual no dio los frutos esperados debido a la carencia de recursos económicos por parte del ayuntamiento y de los ciudadanos muchos de los cuales se encontraban sin empleo debido al llamado “error de diciembre” de 1994. Sin embargo, uno de los logros que dejó esta iniciativa a decir de José Luis de la Paz, fruto de la gestión urbana realizada por los supervisores de la DAP, fue el hecho de haber logrado que los vecindados con capacidad económica financiaran a todos aquellos vecinos de su calle que no contaban con recursos, como lo fue el caso de la calle Estibadores en la colonia Nuevo Vergel, lo que significa un gran paso dado por la ciudadanía con respecto a la manera en que habrá de trabajar en lo sucesivo con las autoridades en beneficio propio y de la ciudad. Por su parte, el Ayuntamiento aportó para este programa: la gestión urbana, los estudios técnicos y presupuestos, la maquinaria, camiones de volteo, la obtención de precios bajos en los materiales y las asesoría y supervisión técnicas.

ANEXO 2

Fuente: Documento recuperado de: <http://www.un.org>, 2004

DERECHOS HUMANOS

Los artículos que se presentan a continuación son aquellos que tienen relación directa con la problemática de los asentamientos irregulares abordada en este trabajo.

I) DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Proclamada por: Asamblea General de la ONU en su Resolución 217 A (III).

Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948.

Artículo 17.1: toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

Artículo 17.2: Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25, inciso 1: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

II) MANUAL PARA LA CLASIFICACIÓN DE HECHOS VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS, CNDH Y FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS:

Inciso 3.2.11.8. NEGATIVA O INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN MATERIA DE VIVIENDA (5). DENOTACIÓN: 1.- Cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público en materia de vivienda...; 2.- Por parte del personal encargado de brindarlo...; 3.- que afecte los derechos humanos de cualquier persona.

Inciso 3.2.11.9. NEGATIVA O INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN MATERIA DE AGUA (5). DENOTACIÓN: las mismas consideraciones que el artículo anterior.

Inciso 3.2.11.10 NEGATIVA O INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN MATERIA DE REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA (5). DENOTACIÓN: las mismas consideraciones que los incisos anteriores con la salvedad que en este inciso se nombra como responsable al personal de la Comisión para la Regularización de la tenencia de la Tierra (CORETT).

Inciso 3.2.11.11. NEGATIVA O INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN MATERIA DE VÍAS DE COMUNICACIÓN (5). DENOTACIÓN: se hacen las mismas consideraciones de los artículos anteriores incluyendo al transporte, correos,...

III) VIOLACIONES AL DERECHO A LA PROPIEDAD Y A LA POSESIÓN (2).

DENOTACIÓN: 1.- Acción u omisión por medio de la cual se impide el ejercicio de la libertad de cada persona a poseer bienes y derechos, y al uso, goce y disfrute de estos. 2.- Impedir el ejercicio de estos derechos tanto a individuos como a la colectividad. Lo cual se fundamente en las siguientes leyes:

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Artículo 14.-*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

*Artículo 16.-*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

2.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 17.- 1.- Toda persona tiene derecho a la propiedad individual o colectivamente. 2.- Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

IIIC) DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

Artículo XXIII.- Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona del hogar.

2.3. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 21.- 1.- Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar el uso y goce al interés social. 2.- Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago o indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos según las formas establecidas por la ley.

3.- Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley.

4. VIOLACIONES AL DERECHO A LA VIVIENDA

DENOTACIÓN: A) Acción u omisión por medio de la cual se impide el disfrute de una vivienda digna y decorosa; B) no se fijan los medios necesarios para el ejercicio de este derecho. Lo cual se funda en la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Artículo 4:* Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

5. DECLARACION SOBRE EL PROGRESO Y EL DESARROLLO EN LO SOCIAL.

Proclamada por: Asamblea General en su Resolución 2542 (XXIV). Fecha de adopción: 11 de diciembre de 1969. Artículo 10. f) La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios. Artículo 17.b) La planificación

integrada para hacer frente a los problemas que plantean la urbanización y el desarrollo urbano; Artículo 18.d) La adopción de medidas a fin de establecer, con la participación del gobierno, programas de construcción de viviendas de bajo costo, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

ANEXO 3

Fuente: Departamento Jurídico del H. Ayuntamiento de Zapopan.

Abogado, Salvador Ruiz Ayala, 1997

ROSTRO SUCIO DE ZAPOPAN

De acuerdo con los datos proporcionados por el entonces Síndico municipal del Ayuntamiento, abogado Salvador Ruiz Ayala, durante el periodo municipal 1995-1997, las mayores inconformidades ciudadanas fueron las correspondientes a la aparente falta de actuación de la autoridad para impedir las invasiones de predios ejidales o de propiedad particular, las cuales proliferaron en el ejido de Santa Ana Tepetitlán mientras que en el del Colli sólo se dieron dos casos, uno de ellos, el de mayor magnitud, aún sin resolver en este 2004. Sin excepción, todas esas irrupciones fueron promovidas por personas o grupos políticos, fraccionadores profesionales y ciudadanos organizados. Algo similar ocurrió también en otros ejidos, como los de Tesistán, Santa Lucía, Zapopan y la Comunidad Indígena de Mezquitán, a través de cooperativas o asociaciones civiles, aparentemente sin fines de lucro, quienes, aunque propietarias de los predios, se decidieron a urbanizarlos al margen de la ley.

Situaciones como las señaladas, como ya lo mencioné, son un asunto que escapan al control de cualquier autoridad, aunque ello no exenta a los propios gobiernos de llevar a cabo las acciones de carácter preventivo a las que están obligadas en cumplimiento con lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco; además de realizar a posteriori las acciones pertinentes y apegadas a Derecho, siempre dentro del ámbito de su competencia, con el propósito de que el daño sea reparado por los infractores. Todo lo cual conlleva a un procedimiento jurídico lento, que puede durar varios años, complicado y -a decir de los propios afectados- corrupto, cuyos resultados son

casi siempre en perjuicio de los legítimos propietarios debido a la consolidación del asentamiento irregular. Esta es una de las razones que motivaron el título del presente capítulo, otras son: la indigencia y el entorno polvoriento e insalubre característico de estos asentamientos.

En el sentido jurídico el problema esencial que ocupa a la autoridad, a decir del abogado Ruiz Ayala, es que ésta tiene "que enfrentar unas leyes penales que ya han sido superadas por nuevas formas que no son fácilmente encuadrables en la tipicidad penal vigente. Por ejemplo, las transferencias que actualmente se dan y que no pueden ser calificadas como una compra venta, como lo son las cooperativas y de todo tipo de organismos aparentemente no lucrativos, lo cual debe de modificarse para que la tipificación penal abarque todo tipo de transmisión de terrenos de un fraccionamiento que no cuenten con la autorización municipal".

El responsable legal del Ayuntamiento comenta además al respecto de esta situación:

El problema de los asentamientos irregulares es un problema macroeconómico, a nosotros nos toca estar atendiendo una parte pequeña y quizá la consecuencia última del proceso; pero finalmente el asentamiento obedece a que la gente, por diversas razones, emigra en busca de trabajo y mejor calidad de vida. En la medida en que sigamos fomentando los grandes centros metropolitanos del país, la gente continuará emigrando. Recordemos que las personas no llegan a crear un asentamiento irregular

por gusto o por encontrar suelo barato, porque sin duda, en las localidades de donde vienen, el suelo es mucho más asequible económicamente.

Ante todo, esta es una responsabilidad que al que le toca afrontarla al final es al municipio, pero que se origina en una política federal muy mal planteada y no de ahora sino de hace muchos años. De darle todo a unas cuantas ciudades y olvidándose de las ciudades chicas o medianas. En la medida en que eso no se revierta, a nosotros, como municipio, nos va a tocar intentar planear o transformar los procesos. Si no se revierte la tendencia a nivel macro o a nivel del país, estaremos librando una batalla sin posibilidades de ganarla a menos que se enfoque a través de un gobierno federal que realmente desee modificar su tendencia centralista. Hay algunos intentos desde hace algunos años por crear las ciudades industriales en los centros de población pequeños, quizá eso sea un principio de solución. En Jalisco se está trabajando al respecto en diversas propuestas que considero que si se enfoca bien puede ayudar a esta problemática: me refiero al crecimiento de los recursos estatales para los municipios y otras acciones como la adhesión a la supercarretera 35 la cual tiende a darle una vocación industrial a lo largo de la misma y no necesariamente dentro de la urbe.

Ahora bien, la crisis económica hace que la gente se desplace de un lado a otro buscando mejores condiciones de empleo que, por muy malas que sean las condiciones en una ciudad finalmente existen mayores oportunidades. También hay errores en la planeación de la ciudad lo cual ya corresponde a la esfera estatal y municipal. Sin embargo creo que esas tendencias se están corrigiendo, se está avanzando en elaborar planes parciales, se está avanzando en la cuestión agraria al permitir que el ejido tenga una liberación preventiva y no correctiva. Habrá que hacer mucho. Todavía muchas de esas funciones que están siendo marcadas por organismos federales tendrán que ser trasladadas al gobierno estatal y a los gobiernos municipales.

En la parte que podríamos hacer como municipio, creo que son acciones muy concretas: la planeación urbana e ir generando una cultura de respeto hacia esa misma planeación. No se trata de ir simplemente haciendo leyes perfectas, porque aquellas que surgen de un pequeño grupo donde no hay conciencia de su necesidad van a ser violadas constantemente, sino de que la comunidad las adopte como principios de vida y los defienda para su propia sobrevivencia. Entonces, la clase media y todos los sectores de la población tendrán que ir entendiendo que la propiedad privada bajo el concepto liberal en que fue desarrollado hace siglos, necesariamente ha sufrido una transformación y que nosotros tenemos que aceptar el interés colectivo sobre el individual pero principalmente en lo que se refiere al desarrollo urbano. Ese trabajo debe ser educativo o formativo para que las leyes puedan ser eficaces; nunca lo serán si antes no existe conciencia de que el desarrollo urbano es una necesidad colectiva y no un capricho para atacar o privilegiar a unos cuantos fraccionadores.

El Síndico Municipal considera también que: "hemos hecho leyes muy complicadas. Hemos pretendido a través de una planificación de escritorio hacer una legislación tan rica que son pocos los casos en que la logramos operar. Hemos pretendido con muy buena fe hacer leyes muy restrictivas, muy evolucionadas pero que pretenden dar un salto el cual la gente aún no está dispuesta a dar. Parte del reto estatal y municipal es desregular un poco, ser más flexibles en unas áreas y en no estar tanto siendo una autoridad sancionadora sino promotora. Y al ser promotora permitirá encauzar el desarrollo a los sitios adecuados.

Y advierte:

Si queremos realmente tener un desarrollo equilibrado tenemos que hacer una gran inversión en la creación de reservas urbanas para que no existan movimientos

especulativos sobre la tierra. Creo que la suma de todo lo anteriormente dicho podría ayudarnos a entender las ventajas de una planificación más adecuada que coadyuve a la desaparición de los asentamientos irregulares.

En esta área de acción, el problema mas grave que enfrentamos en el ayuntamiento es la indefinición en algunas autoridades ejidales, porque permite que el dueño de la tierra se quede al margen de la acción urbanística y se convierta en víctima de los especuladores. Tal es la circunstancia en Santa Ana Tepetitlán, en cuyo caso, cuando los ejidatarios resuelvan su posición se van a encontrar con muchas situaciones de hecho que no van a poder revertir; y este es un problema que Zapopan lo enfrenta de manera muy clara en este momento. Dentro de las reformas solicitadas, el entonces Procurador Jorge López Vergara propugnó por una reforma que facultara a la Procuraduría a establecer, mediante un incidente, la posesión al estado que guardaba antes de que se dieran los hechos denunciados ante ese órgano investigador, como medida que desalentara a los invasores al impedirles contar con un tiempo para consolidar los asentamientos. Esta medida ha operado con éxito en el Estado de Chihuahua.

Con respecto a la vigilancia el funcionario señala:

Otro problema es la falta de capacidad por parte de las autoridades para hacer una vigilancia efectiva en muchos sectores de las zonas marginadas; en esta vía hay intentos interesantes y válidos para regresar parte de la inspección a la comunidad -como son los casos propuestos tanto por la Dirección de Asentamientos Populares como por la Federación de Asociaciones Civiles del Estado de Jalisco, cada uno en el campo de su competencia- para que en forma honoraria los responsables de cada colonia pudieran aportar esa vigilancia que definitivamente la autoridad municipal, so riesgo de crecer de una manera desproporcionada, no va a poder afrontar; o la afrontaría a un costo burocrático muy elevado. De darse esta actitud municipal en apoyo a la ciudadanía, sería congruente con la doctrina social en cuanto a que la subsidiaridad nos obliga a intentar

nuevos caminos, bajando parte del gobierno al nivel inmediatamente inferior, que serían propiamente las asociaciones vecinales o los organismos representativos de los asentamientos, bajo la forma jurídica que sea.

Soluciones al problema de los asentamientos irregulares yo creo que si los hay; no obstante, para ello requerimos que opere la voluntad ciudadana. De otra manera estos esfuerzos deberán ser suplidos a un alto costo por la autoridad municipal, concluye el abogado Salvador Ruiz Ayala.

REFORMAS A LA LEY

Congruente con lo expresado, la Sindicatura en conjunto con la Procuraduría de Desarrollo Urbano, los ayuntamientos conurbados de la ZMG y la propia Procuraduría de Justicia, promovieron las reformas a la ley que se creyeron pertinentes para apoyar más las acciones de los ayuntamientos, especialmente en contra de los fraccionadores ilegales, como fueron las realizadas en el año de 1,995 a los artículos 253 y 262 del Código Penal; sin embargo, las reformas aprobadas por el Congreso del Estado no expresan precisamente las propuestas hechas por sus promotores "porque a alguien le interesa que las cosas sigan como están", según señaló el entonces Director del Departamento Jurídico de la PRODEUR, el abogado José Eduardo Luna Preciche, en su participación con motivo del Diplomado en Derecho Urbanístico en la Universidad de Guadalajara, el sábado 2 de agosto de 1,997, ante los asistentes.

Dada la importancia del documento aludido lo transcribo íntegro a continuación, el cual podrá comparar el lector con las reformas aprobadas:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, me permito someter a su consideración iniciativa de reforma a los artículos 253 y 262 del Código Penal del Estado, para de considerarse viable se presente como propuesta al H. Congreso del Estado para su análisis y en su caso aprobación. Esta iniciativa se presenta con base en los siguientes:

MOTIVOS.

Existe una enorme preocupación en los órganos encargados de la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado, de la Procuraduría de Desarrollo Urbano y de esta Procuraduría de Justicia, por la proliferación en todo nuestro territorio de asentamientos en forma irregular (por no cubrir los requisitos ante los ayuntamientos) sin que las autoridades municipales puedan evitarlos por carecer nuestra legislación penal de una norma que sea de aplicación pronta y eficaz para frenar a quienes de manera habitual en la mayoría de las ocasiones, hacen de esta actividad su modo de vida.

Las repercusiones negativas de carácter económico y social son graves, quedando a cargo de los adquirientes de lotes y de los ayuntamientos su resolución. La problemática de estas ventas de terrenos genera un delito de fraude existiendo dos sujetos pasivos del mismo:

a) Los adquirientes, los cuales conforme a la norma (Ley de Desarrollo Urbano del Estado, ahora y la Ley de Fraccionamientos hasta antes de 1,993) deben de recibir un mínimo servicios y garantía de titulación de quienes les vendieron (traza urbana, conformación de calles e hidrantes en una esquina de cada manzana), y al no existir estos indispensables requisitos y servicio, que se otorgan en los desarrollos por objetivo social, se asientan en condiciones que propician insalubridad, inseguridad, etc., y

zozobra por el bien inmueble que adquieren (que en la mayoría de las ocasiones constituye éste su único patrimonio). Estas ventas son una verdadera defraudación ya que además del engaño en la promesa del servicio (que no otorgan), los precios de venta en la gran mayoría de los casos son suficientes para proporcionar a los compradores los servicios mínimos que marca la ley.

b) Los ayuntamientos son igualmente afectados por estas acciones al acarrearles problemas en la planificación urbana puesto que en la mayoría de ocasiones el trazo para la continuación de las vialidades en cuanto a ubicación y dimensiones no son las adecuadas. De igual forma estos asentamientos suelen ubicarse en lugares inapropiados para el desarrollo urbano, donde resulta inviable tanto en lo económico, técnico y ecológico, para la prestación de los servicios públicos, como por ejemplo el bombeo para la elevación del agua a cotas no previstas por su sistema, el desalojo de las aguas residuales y pluviales en cuencas cerradas, o la contaminación de cuerpos de agua y arroyos, etc.

Abundando en los perjuicios causados a los Ayuntamientos, tenemos que estos asentamientos, no contemplan áreas para la prestación de servicios públicos como escuelas, mercados, centros de salud, parques y áreas verdes en general, lo cual le acarrea un grave problema por carecer de áreas para el equipamiento urbano, con el consecuente impacto negativo en el nivel de vida de las personas que los llegan a habitar. Además por realizarse al margen de la autorización municipal, dejan de contribuir con los impuestos y derechos que señalan las leyes de ingresos de los municipios. La falta de estos recursos que son empleados juntamente con el impuesto predial (que no se paga) para el establecimiento y prestación de los servicios públicos como son seguridad, aseo, educación y salud, entre otros, hacen que las administraciones municipales pasen problemas económicos importantes por no contar

con suficientes ingresos. Estas circunstancias constituyen un ilícito en contra de patrimonio municipal, además de violar las normas que rigen el desarrollo urbano.

La norma que se pretende reformar, constituye un obstáculo para emprender acciones en contra de quienes en gran número de ocasiones encubiertos como representantes de grupos sociales se dedican a comerciar con terrenos tanto ejidales, comunales, como de propiedad privada, abanderando distorsionadamente el derecho constitucional a la vivienda. Tal derecho efectivamente existe y se debe de dar en coordinación con los Ayuntamientos con figuras como la acción urbanística por objetivo social, misma que está prevista en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado vigente en la actualidad, y anteriormente como fraccionamientos de objetivo social contemplados por la Ley Estatal de Fraccionamientos, por lo que no es válido argumentar la falta de facilidades para obtener vivienda a las personas con más escasos recursos económicos.

Existe la inconveniencia en el texto actual del artículo 253, que para actualizarse la comisión de este delito de fraude, debe existir una enajenación o venta de terrenos, circunstancias que en la actualidad se evaden fácilmente con la figura de socios de una asociación civil QUE ENTRE TODOS LOS SOCIOS ADQUIEREN EL PREDIO CON LA COMPRA DE ACCIONES SOBRE EL MISMO, PERO QUE EN REALIDAD SON PORCIONES DEFINIDAS DE TERRENOS. De igual forma ante la imposibilidad de obtener que involucren a los vendedores o ante la negativa de las personas adquirientes de prestar testimonio ante el Ministerio Público o la autoridad judicial para establecer la venta, deja de ser efectiva esta acción prevista por el código, ya que hasta la fecha no se tiene conocimiento que se haya obtenido una sentencia condonatoria en contra de algún indiciado por este delito.

Por la anterior circunstancia y siendo evidente la defraudación al Ayuntamiento por: a) La falta de cesiones de terrenos para el equipamiento urbano que se traduce en número de metros cuadrados que debidamente urbanizados tienen un costo; b) La falta de

pagos señalados en las leyes de ingresos municipales, los cuales son fácilmente cuantificables; c) El costo de las obras que es obligación del promotor proporcionar como mínimas "agua potable con hidrantes en una esquina" (previo el pago por la incorporación al sistema), y conformación de calles.

Hasta el hecho de donar o ceder a título gratuito como es el caso de los predios ejidales, en acciones de crecimiento de un núcleo de población ejidal, debe contar igualmente con la autorización del Ayuntamiento (artículo de la Ley Agraria) ya que se deberán considerar las áreas para los servicios públicos municipales y desde luego que la incorporación a dichos servicios representan un costo.

Por lo que ve al particular este es engañado ya que esta actividad regida por una legislación que prevé los requisitos mínimos que debe contener el producto (tierra urbanizada) transferido por venta.

Por los motivos expuestos y toda vez que el tráfico de terrenos irregulares para el asentamiento humano reviste una problemática social de tal magnitud que de no actuarse en forma enérgica ante esta distorsión del llamado derecho a la vivienda, en pocos años nos enfrentaremos a un problema de imposible solución que generará anarquía en el desarrollo urbano, por este motivo se presenta la siguiente propuesta de iniciativa:

Se impondrá de 4 a 10 años de prisión y multa por el importe de veinte a cuatrocientos días de salario mínimo general correspondiente a la zona de ubicación del inmueble al propietario que por si, o por interpósita persona, fraccione o lotifique en terrenos y se haga entrega de la posesión del inmueble, si el fraccionador no cuenta previamente con autorización expresa de la autoridad municipal competente para realizar tales divisiones, igualmente:

I) En la misma responsabilidad incurrirá el o los representantes del propietario enajenante, cedente o sus agentes que intervengan en las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, a sabiendas que el propietario carece de la autorización mencionada en el mismo;

II) Cuando el objeto de la operación sean inmuebles ejidales o comunales, se aplicará a los responsables la pena de 5 a 13 años de prisión y la multa prevista en el párrafo primero;

III) A quien sin tener derecho de propiedad, efectúe los ilícitos previstos en el párrafo primero de este artículo, se le impondrán las mismas sanciones que establece dicho párrafo;

IV) Se impondrán de uno a tres años de prisión al que a sabiendas ordene cualquier tipo de publicidad ofreciendo en venta lotes sobre predios de un fraccionamiento no autorizado; y

V) Cuando el ofendido se le prive de la posesión, la reparación del daño consistirá a su elección, en el doble a de las cantidades recibidas por el responsable o el valor del inmueble con sus accesorios, según el avalúo bancario referido a la fecha en que sufrió la evicción.

No cometerá el delito previsto en el párrafo primero de este artículo el propietario de un terreno que lo divida o enajene en no más de tres fracciones, siempre y cuando hayan transcurrido más de dos años entre la fecha comprobada de la adquisición y la del desmembramiento.

Cuando el propietario del terreno conserve una de las tres fracciones, éste ya no podrá volverse a dividir o enajenar para no incurrir en el ilícito, sino hasta que haya transcurrido un plazo igual al que se establece en el párrafo anterior.

Hasta aquí el documento enviado al Gobernador por las autoridades competentes en materia urbana del Estado.

Como se puede constatar en el Código Penal reformado, los cambios aprobados por los diputados se quedaron cortas, especialmente al haber omitido lo referente al "cedente" a que hace mención el inciso primero de la iniciativa, toda vez que el mayor número de defraudaciones se realizan en tierra ejidal, con lo que cobran importancia las palabras del abogado José Eduardo Luna Preciche. Veamos: de acuerdo con José Mendoza Navarro (El Occidental 11/05/97): "Son incalculables las ganancias que los profesionales de la invasión obtienen y las hectáreas que están en litigio por este motivo en la Zona Metropolitana de Guadalajara. El año pasado se registraron 2.19 invasiones por día y de enero a abril del año en curso el promedio es de 1.77 diarias, según se desprende de las averiguaciones previas que por tal motivo se abrieron en la Procuraduría General de Justicia de la Entidad", sin que se haya consignado, hasta el momento, un sólo caso.

OPERATIVOS

Paralelo a estas reformas y a la propuesta de Daniel Ituarte Reynaud en el sentido de que la autoridad municipal se acercara a los ejidatarios para

realizar acciones conjuntas tendientes a lograr un ordenamiento urbano, la Sindicatura implementó operativos en contra de quienes se rehusaron a regularizar su situación y continuaron vendiendo predios al margen de la ley, de cuyos nombres doy puntual señalamiento más adelante.

Estos operativos se llevaron a cabo con la participación de los departamentos Jurídico y de Inspección; y de las Direcciones de Seguridad Pública y de Asentamientos Populares. Asimismo, cuando se trató de demoliciones de fincas invadiendo la vía pública, se sumó a las anteriores dependencias la Dirección de Operación de Planes y Programas mientras que, en las zonas de riesgo, la Dirección de Protección Civil jugó un papel importante apercibiendo a los ciudadanos, ayudando a inventariar sus pertenencias y a trasladar a los evacuados o desalojados a los albergues o a los sitios señalados por ellos mismos. Cabe hacer mención que regularmente y por abrumadora mayoría, las personas desalojadas eran trasladadas a viviendas de su propiedad antes que a los albergues preparados para recibirles.

Los resultados de estas acciones pueden calificarse de positivos toda vez que, con respecto a las zonas de riesgo, se pusieron a salvo un número importante de familias mientras que en los otros casos las acciones implementadas sirvieron como presión para que los ejidatarios se acercaran voluntariamente al Ayuntamiento e iniciaran a regularizar sus predios y su situación jurídica. También fueron útiles estas acciones para calmar momentáneamente la situación de intranquilidad social prevaleciente con respecto a un asunto

específico y para hacer sentir a los ciudadanos la presencia y actuación de las autoridades.

Sin embargo, estas medidas, al igual que en tiempos pasados, fueron insuficientes pues, como en el caso de las patrullas de la Dirección de Seguridad Pública apostadas en el sitio del conflicto, en el corto plazo otra clase de emergencias requería de su presencia lo que las obligaba a retirarse del lugar. Ello permitió que, en su ausencia, el asentamiento se consolidara mucho antes de ser emitida una resolución judicial al respecto, haciendo inútiles todos los esfuerzos anteriormente realizados los cuales tienen un alto costo social y económico para el Ayuntamiento; situación que desanima a los responsables de atender estos casos quienes, a su vez, pierden credibilidad ante los ciudadanos. Tales fueron los casos del Potrero Las Lomas en Santa Ana Tepetitlán y el Colli, por citar dos ejemplos, donde fue imposible continuar manteniendo la presencia de los elementos de Seguridad Pública en el sitio, y que impedían a los invasores introducir materiales de construcción al predio.

FRACCIONADORES ILEGALES PROFESIONALES

Otros casos de la mayor importancia son aquellos en los que están involucrados fraccionadores profesionales ligados a la mafia del sector de la construcción, de quienes no existe rastro alguno que los involucre jurídicamente con esta actividad ilegal. Criminales que, a través del hostigamiento, amenazas cumplidas y el uso de las armas de fuego, llevan a cabo sus fechorías impunemente. Sus contactos son tan amplios que abarcan el sector oficial, presumible y muy especialmente, "a través de funcionarios y

jueces de la Procuraduría General de Justicia del Estado y funcionarios de Obras Públicas" según comentó el abogado Luis Fernando Navarro Cano del Departamento Jurídico municipal, quien aseveró que: "no se puede explicar el por qué de la lentitud de las resoluciones judiciales muchas de las cuales son simplemente

archivadas, o de las órdenes de aprehensión sin ejecutar, además de la fuga de información en los casos de los operativos".

Tales pudieran ser los casos del ingeniero Sergio Bross Leal y del abogado Fernando Estrada Trejo, quienes, a decir de los medios de comunicación locales y de muchos ciudadanos de las colonias donde suelen operar, tales como: Lomas de la Primavera, Colinas de la Primavera y Miramar ubicadas en el ejido de Santa Ana Tepetitlán, son los responsables de cientos de ventas irregulares y fraudulentas a quienes sus víctimas no han podido denunciar ante las autoridades competentes por falta de documentos que los involucren directamente en las ilícitos cometidos. No obstante los afectados llevaron reiteradamente sus quejas ante las autoridades municipales quienes, a su vez, lo hicieron sin éxito a través de todos los medios de comunicación locales y de las autoridades judiciales competentes, apoyados en la insuficiente o parcial información proporcionada por algunos de los ex-socios o colaboradores de estos criminales, temerosos de enfrentar represalias en su contra. Esos fueron los casos de los señores: Ubaldo Figueroa -quien incluso tuvo que abandonar la ciudad- y el arquitecto José Luis Madrigal a quienes, en cierta época, se les asoció con Sergio Bross Leal. El colmo con este fraccionador clandestino es

que, durante la administración pasada, las propias autoridades municipales, ignorantes de la calidad moral del individuo, le dieron algunos contratos para introducir los servicios públicos en varias zonas fraccionadas ilegalmente por él mismo... ¡negocio redondo!

Otros "especialistas" de esta actividad ilegal en Zapopan son: el señor Isidro Bobadilla, llamado el azote de la Comunidad Indígena de Mezquitán, y el ingeniero y exdiputado estatal, Jorge Pelayo Lepe, quien, a través de su asociación civil, FELUS, se encuentra involucrado en más de 100 colonias de la zona metropolitana de Guadalajara, según comenta él mismo;¹⁰⁹ además de algunos comisariados ejidales, quienes también recurren a estas prácticas ilícitas en perjuicio de sus propias comunidades.

De acuerdo con el artículo de referencia de José Mendoza Navarro:

"Entre las autoridades municipales de la zona conurbada se barajan nombres de las personas que hacen su *modus vivendi* de manejar grupos de invasión y luego mediante artimañas legaloides y la falta de una ley más rígida en la pena, quedan libres pese a que los afectados siguen todo un proceso para defender su patrimonio".

¹⁰⁹ REFORMA/Redacción, 30 de noviembre de 1997, "Vende terrenos en litigio" en *Jalisco Semanal*, p.6.

Tal es el caso de Gabino Hernández Garza, de quien el Secretario General y Síndico del Ayuntamiento de Tlaquepaque, Miguel Ángel Martínez Cruz, comenta que ha llegado a acumular más de 200 denuncias por encabezar invasiones, vender predios que no le pertenecen y fraudear (sic) a personas que con la esperanza de adquirir un terreno supuestamente barato, llegan a caer en sus manos.

En Tonalá, para citar otro ejemplo, Carlos René Sánchez Gil, síndico de ese Ayuntamiento, advierte en ese mismo reportaje: "Hay grupos que liderean (sic) a la gente para invadir y ahorita tenemos invasiones en 7,000 metros de propiedad municipal. Son miembros de de la Comunidad Indígena de Nuestra Señora del Rosario, encabezados por Justino Guzmán Hernández, Marciano Fajardo Arteaga y José Antonio Guzmán Campechano".

INVASORES "HORMIGA"

A la clase de personajes antes mencionados, hay que agregarle una cantidad alarmante de personas que en lo individual se dedican, con el esfuerzo propio de una hormiga, a invadir o revender baldíos, áreas de cesión municipal, las escasas áreas verdes o "bosques" con que se cuentan en algunas colonias, cauces de arroyos, barrancas, faldas de los cerros y bajo las líneas de alta tensión. Quienes generalmente pasan desapercibidos para la autoridad competente debido a la falta de denuncias en su contra dado que los afectados no cuentan con recursos económicos para pagar un abogado5.

En Zapopan diversos ciudadanos denunciaron prácticas irregulares en éste ámbito, algunas de las cuales menciono a continuación:

Oficio No. 200/95, Invasión de predio municipal, Colonia Miramar, Ejido Santa Ana Tepetitlán (SAT), infractor: Pablo Parra;

Oficio No. 219/95, Venta ilegal de terrenos, La Coronilla, Comunidad Indígena de Mezquitán (CIM), infractor: Imelda Reynosa Esparza;

Oficio No. 273/95, Venta ilegal de terrenos, Col. Nueva España, (CIM), Infractor: Irineo Velázquez Hernández;

Oficio No. 189/96, Venta ilegal de terrenos, Lomas de la Primavera, (SAT), infractor: Sergio Bross Leal;

Oficio No.211/96, Venta de terrenos bajo las líneas de alta tensión, Colonia La Palmira, (SAT), infractores: Cipriano Corona, Tomás Cruz Casillas, Justo Alba García, Tranquilina Pérez, Guillermina Alba;

Oficio No.268/96, Invasión al arroyo, Poblado de Huaxtla, infractor: Tranquilino Castro Castro;

Oficio No.680/96, Venta ilegal de terrenos, Jardines de Nuevo México, Ejido de Tesistán (T), infractor: Saúl Castro Castro;

Oficio No.1085/96, Invasión de terrenos, Lomas de Tabachines, Ejido Los Belenes (B), infractor: Isidro Bobadilla;

Oficio No.1134/96, Venta de terrenos bajo las líneas de alta tensión, Colonia Palmira, (SAT), infractor: Adalberto Macías Ceja;

Oficio No.1923/96, Venta ilegal de terrenos, Prados de Santa Lucía, Ejido de Santa Lucía (SL), infractor: Elías Castro Castro;

Oficio No.803/97, Venta ilegal de terrenos, La Magdalena, (T), infractor: Alicia Rodríguez Moraza;

Oficio No.809/97, Invasión de terrenos, Potrero Las Lomas, (SAT), infractores: Sergio Bross Leal y Fernando Estrada Trejo;

Oficio No. 1036/97, Venta ilegal de terrenos, Colonia Miramar, (SAT), infractores: Jacinto Poblano Ángel;

Oficio No. 1075/97, Venta ilegal de terrenos, Hogares de Nuevo México, (T), infractor: David Silva Escobedo;

Oficio No. 1180/97, Venta ilegal de terrenos, Lomas de la Primavera, (SAT), infractor: Salvador Arellano González;

Oficio No. 1242/97, Venta ilegal de terrenos, Villa de Guadalupe, (CIM), infractor: José Sánchez Quezada y Lino Meza Arizmendi.

Oficio No. 1253/97, Venta ilegal de terrenos, Villa de Guadalupe, (CIM), infractor: Salvador Espinoza Sánchez.

Oficio No.1342 /97, Venta ilegal de terrenos, "La Robleda", Villa de Guadalupe (CIM), infractor: Ramón Hernández Castillo

Demoliciones

Siguiendo este orden de ideas, dentro de los operativos lo referente a las demoliciones fue una medida de relativo éxito, toda vez que en la mayoría de las ocasiones se llegaron a acuerdos entre infractores y ciudadanos. Esta área fue creada en 1996 durante la administración del ingeniero Alfredo Ramos López, quedando integrada por personal de: la Dirección de Planeación y Ordenamiento urbano, quienes se encargan de dictaminar con respecto a las vialidades, zonas de riesgo o de preservación, entre otras; del Departamento Jurídico, quienes dan seguimiento a los dictámenes hasta concluir; y del Departamento de Inspección de Obras Públicas a quienes corresponde la elaboración de las actas de infracción, realizar los croquis correspondientes y tomar las fotografías. Esta última área estuvo a cargo del ingeniero Daniel Ruiz Gaytán.

De acuerdo con este ingeniero, a partir de octubre de 1996 se atendieron 158 casos en total de los cuales 11 fueron demolidos en el fraccionamiento Valle Real por tratarse de invasiones a propiedad municipal; mientras que los otros 147 asuntos, consignados en distintas colonias del municipio, correspondieron a las siguientes causas: a) invasiones de vialidad; b) invasiones de predios municipales; c) obras conflictivas sin licencia; y, d) obras conflictivas con licencia mal autorizada. El avance de todos estos casos a diciembre de 1997, de acuerdo con el licenciado Amador Velasco, fue el siguiente: 10 de ellos quedaron al 30% de elaboración; 20 al 60% y 128 al 100%, cuyos expedientes fueron entregados por la Dirección General de Obras Públicas al Departamento Jurídico municipal, y de los cuales sólo siete, o sea el 4.43%, fueron demolidos; 93, ó 58.86%, aunque resueltos no se demolieron y 58, ó 36.7%, se quedaron en proceso.

Ello tiene varias razones, la principal es la favorable respuesta de los ciudadanos para negociar la demolición antes de ser instalado su proceso jurídico, el cual toma a los responsables de hacerlo aproximadamente un mes. Veamos. El 60% de los infractores restituye el daño con tan sólo el acta de infracción; otro 30% paga la infracción (cuando se trata de propiedad particular) y sólo el 10% enfrenta la demolición o recurre al amparo en contra de la autoridad. Otras causas que detienen el proceso de demolición de un inmueble son: la falta de voluntad política, y de recursos humanos y materiales para llevar a cabo, con la prontitud que se requiere, los trabajos respectivos.

Algunas demoliciones efectuadas fueron las siguientes:

Diciembre de 1996. Prolongación Avenida Adolfo López Mateos No 2072, colonia Francisco Sarabia, local de venta de licores;

Abril de 1997. Mariano Bárcenas esquina con González Ortega, Unidad habitacional González Ortega, local venta de chatarra;

Mayo de 1997. San Francisco y Eje Las Torres, colonia Palmira, casa habitación;

Junio de 1997. Miguel Alemán esquina Bugambilias, colonia Palmira, casa habitación;

Julio de 1997. Arturo Cháirez No 1608, colonia Paseos del Sol, Kinder de Niños;

Octubre de 1997. Clavel esquina con Jazmín, en la Magdalena, invasión al arroyo; y

Noviembre de 1997. Privada Pensamiento sin número, colonia Jardines del Porvenir, terreno delimitado irregularmente.

Omisión de funciones

Pero, otra causa importante que ensucia el rostro de Zapopan es la omisión de la autoridad en el ejercicio de sus funciones como, a mi parecer, se trata el caso del ejido de Santa Ana Tepetitlán donde tres grupos de ejidatarios se

disputan el poder y reclaman de la autoridad federal una nueva indemnización, justa -según comentan-, por la expropiación de cerca de 994 hectáreas mediante tres decretos llevados a cabo, el primero, el 28 de septiembre de 1,976, afectando 275 hectáreas; el II fue el 20 de febrero de 1,992, abarcando 344 hectáreas, y un tercero, en proceso, que debió efectuarse a mediados de 1,996 comprendiendo 325 hectáreas. Este problema afecta aproximadamente a 20 colonias entre populares e irregulares⁶.

Fundamentada o no la demanda de los ejidatarios, lo cierto es que la situación de incertidumbre propiciada por la falta de resolución al conflicto por parte de las autoridades competentes provocó, a partir del año de 1,995, que el grupo inconforme, encabezado por el señor Tranquilino Flores, tomara por asalto la sede de la casa ejidal causando con ello graves daños, primero, a algunos de los legítimos ejidatarios al ser aprovechada esta situación de confusión por los fraccionadores ilegales quienes, en contubernio con algunos otros ejidatarios y gandayas, continuaron despojándolos de sus parcelas a base de amenazas, además de cometer fraudes en contra del propio ejido al fraccionar parcelas incluidas dentro del conflicto agrario; posteriormente, a los vecindados y compradores de buena fe, a quienes se les venden o revenden los lotes de manera fraudulenta, personas que, debido a la incertidumbre acerca de la legalidad de los órganos representativos ejidales tienen que pagar, para tener una relativa certeza en la posesión del lote, al menos dos veces por una cesión de derechos ejidales cuyos precios oscilan entre los quinientos y los mil pesos,

cantidad considerable si tenemos presente el número de habitantes de la zona amparada; y, finalmente, el perjuicio ha sido también en contra de las autoridades municipales, quienes teniendo la obligación de atender las demandas de los ciudadanos con respecto a la introducción de los servicios públicos o de otra índole, como: inundaciones, emparejamiento de calles, desazolves etc., se encuentran impedidas de hacerlo debido a los amparos interpuestos por el grupo de ejidatarios que se consideran afectados en su patrimonio por la autoridad federal, ¡misma a quien compete solucionar este caso!. Sin embargo -por razones que desconozco- ello no ha sido posible pese a los esfuerzos que desde el inicio de la administración las autoridades municipales realizamos convocando a la Procuraduría Agraria oportunamente. Caso similar es el de la Comunidad Indígena de Mezquitán.

Otra consecuencia de la falta de acción por parte de las autoridades federales, ya que se trata de ejidos, es el hecho de que los grupos inconformes con una situación de expropiación, regularización o propiedad de la tierra, en su propósito de que les sean resueltas sus demandas, recurren como forma de presión política a la difamación pública en contra de los funcionarios municipales -a quienes corresponde atender de primera mano cualquier problema al respecto debido a su cercanía con los problemas y con los involucrados- a través de manifestaciones y especialmente de algunos medios de comunicación, con la intención expresa de crear el escándalo suficiente que les permita avanzar en sus pretensiones (7); logrando, incluso, sumar a sus

demandas a importantes funcionarios del Gobierno del Estado, alejados de la problemática real.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

A diferencia del periodismo serio y profesional, el amarillismo es una práctica usual en la que, invasores y *gandayas*, encuentran a uno de sus mejores aliados. La participación irresponsable de algunos medios de comunicación en este ámbito representa un factor más de apoyo para la proliferación y consolidación de los asentamientos irregulares dado que, mientras se dirimen los rumores, chismes y difamaciones propalados en contra de ciudadanos y funcionarios honestos, y se diluye

el problema social creado, tanto el asentamiento irregular como los líderes invasores se consolidan de manera impresionante, lo que otorga a estos últimos un poder ilimitado para continuar trabajando dentro de la ilegalidad entre el sector popular de la sociedad; por su parte, los ciudadanos víctimas de esta clase de escándalos periodísticos, pierden credibilidad ante su comunidad lo que ocurre, a su vez, con los funcionarios involucrados quienes además ven mermada la eficiencia de su trabajo ante el temor de ser expuestos de nuevo, injustificadamente, ante el público. Ese fue el caso del jefe de inspecciones de Obras Públicas, arquitecto Alejandro Fernández Paniagua, quien se condujo

siempre con seriedad, honestidad y eficiencia y, sin embargo, se le pidió su renuncia ante las intrigas perpetradas en su contra.

"La prensa -dice María Marván Laborde (Público 13/12/97)-, al igual que el país está en proceso de transición; es innegable que tanta libertad ha emborrachado por igual a reporteros, dueños de los medios y público consumidor de noticias. Difícilmente se distingue entre opinión pública y opinión publicada; no hay distancia en los noticieros entre una denuncia, una exageración o un embuste descarado". Y continúa: "Los reporteros no se limitan a comunicar pugnas entre políticos, en muchos casos, son ellos los que crean los pleitos, sobredimensionan una declaración y tergiversan acuerdos, hay un gusto desmedido de amarrar navajas...Los medios reproducen, y a veces inventan, declaraciones sensacionalistas. Nadie exige a los acusadores fundamenten lo que dicen. Amparados en que fueron otros los que afirmaron se reproducen (las declaraciones) con una ligereza alarmante porque se prevé su capacidad para generar escándalo".

Dentro de este esquema se dieron los dos casos en que se me trató de involucrar en acciones ilícitas durante mi administración al frente de la Dirección de Asentamientos Populares. En ninguno de ellos fui entrevistado por los reporteros que publicaron la noticia para aclarar la situación o, al menos, para conocer mi punto de vista. En uno de estos casos, ni siquiera fue publicada mi aclaración posterior a la nota difamatoria pese a haberla entregado acompañada de los documentos probatorios a cada uno de los

medios de comunicación que dieron la noticia en mi contra. En realidad, fue la confianza depositada en mi persona por los dos presidentes municipales y directores de obras públicas por lo que las calumnias no prosperaron. Iniciar un juicio por difamación es estéril dada la catalogación de delito menor del mismo.

A este respecto, las palabras de Agustín del Castillo (Siglo 21. 14/12/96), con motivo del premio de periodismo que le fue entregado por la Universidad de Guadalajara en el rubro de reportajes, son esperanzadoras: "La ciudad como proyecto -escribió- debería ser ejemplo de convivencia, célula de la democracia y la tolerancia. Pero en realidad, la urbe es un monstruo contradictorio, que ha recurrido a miedos e inercias como respuesta a retos como la delincuencia, la pobreza migrante, la transculturización y la presencia de comunidades diferentes - aparentemente incomprensibles- en su seno. Se ha elevado a ley no escrita la imposición de las mayorías, supuestas o verdaderas, y conforme con esta visión, sólo hay un modo de hacer las cosas, de pensarlas y transmitirlos. Los que laboramos en los medios de comunicación somos en gran parte culpables de este triunfo del centralismo y de la intolerancia. En vez de optar por estudiar los procesos sociales, por aportar información amplia y objetiva que nos convenza de la necesidad de reformarnos como sociedad, hemos cultivado el amarillismo y su anverso, el moralismo, para confirmar la bondad total de nuestras mayorías".

En este ámbito, existe un vasto campo para la investigación periodística seria sobre tierras adquiridas ilícitamente, despojos, invasiones organizadas por profesionales, o auto invasiones las cuales se dan, en algunos casos, para proteger el patrimonio amenazado o para revertir los dictámenes negativos de urbanización, expedidos por Obras Públicas.

Estos son otros de los factores que terminan por ensuciar el rostro de Zapopan y de todas las ciudades del país; a todo esto las autoridades superiores de la Nación deben prestar una mayor atención.

LISTADO DE LOS OPERATIVOS REALIZADOS POR EL DEPARTAMENTO JURÍDICO DEL H. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN, 1995-1997, EN CONTRA DE LOS VENDEDORES ILEGALES DE PREDIOS

Comisión responsable: Abogado Salvador Ruiz Ayala, Síndico Municipal; Abogado Luis Fernando Navarro Cano, Jefe del área penal y de operativos; y los abogados Héctor Alejandro Alfaro Vázquez y José Elías García Parra, miembros del Departamento Jurídico.

1) Ejido Santa Ana Tepetitlán.

Predio municipal en Colonia Miramar.

08 de septiembre de 1995.

Con esa fecha se llevó a cabo operativo de desocupación de predio de donación Municipal, en las calles Privada Puerto Alvarado y Puerto San Telmo en la Colonia Miramar, en dicho predio se inició la Construcción de un Centro de Salud y se presentaron varias personas comandadas por ESPERANZA CORONA SEVILLA y trataron de posesionarse del terreno ofreciéndolo en ventas a esas personas, lográndose el arresto de:

ESPERANZA CORONA SEVILLA.

JOSE LAZO ALVARADO.

ANTONIO RODRIGUEZ MADRIGAL.

ESPERANZA CRUZ PEREZ.

ARMANDO CORONA SANTILLAN.

Se pusieron a disposición de Averiguaciones Previas por ser reincidentes en los hechos y de la primera ocasión existe la Averiguación Previa número 23941/95 y de la segunda 24381/95.

2) Ejido Santa Lucía.

Fraccionamiento Santa Mónica de los Chorritos.

11 de septiembre de 1995.

Con esa fecha se llevó a cabo Operativo en Santa Mónica de los Chorritos Municipio de Tesistán, en donde en la calle Río Amazonas y Carretera a Nextipac, se localizó una oficina con anuncio de venta de lotes por parte del Frente Estatal de Lucha Urbana, FELUS, lo anterior sin autorización de las autoridades municipales, y siendo terrenos del orden ejidal y sin haber realizado tampoco los procedimientos ante la Secretaría de la Reforma Agraria

a efecto de obtener la autorización del cambio del uso del suelo, solicitándose el arresto de las personas que realizaban las ventas, siendo los C. C. JOSE LUIS VIZCARRA TIRADO, RAUL FLORES COVARRUBIAS e IRMA LETICIA MEJIA CHAVEZ.

Fueron puestos a disposición de Averiguaciones Previas Av. P. 24598/95 Agencia "C" Detenidos, actualmente en Agencia Integradora número 18.

(Como presidente del Comité Ejecutivo Estatal de FELUS fungía el Ingeniero José Miguel Pelayo Lepe, ex-diputado local por el Partido Cardenista y candidato a Diputado por el Partido del Trabajo para el periodo 1998-2000).

3) Ejido Santa Ana Tepetitlán.

La Piedra Picuda.

30 de septiembre de 1995.

Con esa fecha se llevó a cabo operativo en Prolongación Mariano Otero en el predio denominado La Piedra Picuda, Km 4.5, en donde se localizó a una persona realizando la venta al público, de lotes de terreno, ya cercano al bosque de La Primavera, dicha persona sin contar con la autorización de las Autoridades Municipales, se solicitó su arresto y respondió al nombre de: MARTIN ESTRADA RIOS.

Se puso a disposición de Averiguaciones Previas, se abrió la Av. P. 26369/95.

4) Ejido Santa Ana Tepetitlán.

Asociación de Colonos por autogestión Lomas de Santa Ana, A.C.

30 de septiembre de 1995.

Con esa fecha se llevó a cabo este operativo en donde en un local de Prolongación Mariano Otero número 1820 se localizó a una persona vendiendo lotes en Lomas de Santa Ana sin permiso alguno de las autoridades municipales, se solicitó su arresto y se puso a disposición de Averiguaciones Previas, abriéndose la Averiguación Previa número 26369/95 y el arrestado respondió al nombre de ODILON SANCHEZ HERNANDEZ.

5) Ejido Santa Ana Tepetitlán.

Prolongación Mariano Otero, No. 1700.

30 de septiembre de 1995.

En dicho lugar y fecha se localizó a otra persona ofreciendo al público la venta de lotes, se le pidió sus permisos para tal efecto y manifestó no contar con ellos, se solicitó su arresto y fue puesto a disposición de Averiguaciones Previas, respondiendo al nombre de GABRIEL GALVEZ GARCIA con domicilio en el lugar donde se ofrecía la venta, se abrió la Averiguación Previa número 26488/95.

6) Ejido Tesistán.

Fraccionamiento Club Milpillas.

13 de octubre de 1995.

En esta fecha se llevó a cabo el operativo en esa fecha en el Club Milpillas Ubicado en el Kilómetro 17.5 de la Carretera a Colotlán en donde se localizó a una persona llevando a cabo la venta de lotes de terreno en dicho

lugar, sin contar con sus respectivos permisos, solicitándose su arresto y respondiendo al nombre de: RUBEN FLAVIO CARMONA DIAZ. Se abrió la Averiguación Previa número 27559/95.

En dicho lugar se detecto graves daños ecológicos por la depredación de zonas boscosas, taponamiento de causes de ríos y movimientos grandes de tierra, se levantó también denuncia por los daños ecológicos.

7) Comunidad Indígena de Mezquitán.

La Coronilla.

19 de octubre de 1995.

En esta fecha se llevó a cabo operativo en el Cerro de la Coronilla, en donde se tenía conocimiento de la venta de terrenos en dicho lugar, y que era una zona considerada como ecológica, se verificó y se localizó a dos personas, que efectuaban la venta al público de terrenos en tal lugar sin contar con la autorización del municipio y las autoridades ejidales, por lo que se solicitó su arresto, respondiendo a los nombres de RAMON CORONA CONTRERAS Y LUIS RETES VELAZQUEZ.

Se pusieron a disposición de Averiguaciones Previas, abriéndose la Av. P. 28202/95 integrándose en la agencia 10.

8) Ejido Tesistán.

Tierra Seguridad Familiar.

17 de octubre de 1995.

En esa fecha se llevó a cabo operativo por la carretera a Tesistán, localizándose una oficina en donde se ofrecía al público la venta de lotes de terrenos sin contar con los permisos correspondientes de las Autoridades Municipales y ejidales, se llevó a cabo el arresto de tres personas que respondieron a los nombres de: MARÍA MARISELA BARAJAS CÁRDENAS, RICARDO ENRIQUE HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Y CARLOS RAFAEL CUIEL CERVANTES.

Fueron puestos a disposición de Averiguaciones Previas, abriéndose la Av. P. 27560/95.

9) Comunidad Indígena de Mezquitán.

Mesa Colorada.

19 de octubre de 1995.

En esta fecha y continuando con el operativo se localizó en un local de ferretería a unas personas ofreciendo al público la venta de lotes de terreno ejidal sin la aprobación de las autoridades municipales y agrarias, se solicitó su arresto y fueron puestos a disposición de Averiguaciones, respondiendo al nombre de:

APOLONIO GARCIA GARCÍA.

LUIS FERNANDO GARCIA MORENO.

HUMBERTO GARCIA MORENO.

Se abrió la Averiguación Previa número 28205/95, integrándose en la Agencia 10.

10) Ejido Tesistán.

Fraccionamiento Valle Las Palmas.

16 de noviembre de 1995.

Se llevó a cabo operativo en tal fraccionamiento ubicado a las orillas de la colonia Nuevo México en donde ya se tenían aproximadamente 50 pies de casa que fueron clausurados, habiéndose un día antes arrestado a una promotora de ventas del fraccionamiento, y al Ingeniero que preside la Inmobiliaria Ciudad Nueva que promueve ese fraccionamiento, fueron puestos a disposición de Averiguaciones Previas por no contar con los permisos correspondientes tanto del municipio como de la Secretaría de la Reforma Agraria, respondieron a los nombres de:

CARMEN PUJOL. (Promotora de Ventas)

ING. ROBERTO MARIN ROMERO (Vice-Presidente Inmobiliaria).

Se abrió la Averiguación Previa número 30854/95.

11) Comunidad Indígena de Mezquitán.

Fraccionamiento "La Enramada".19 de enero de 1997.

Se tuvo conocimiento de la venta de lotes de terreno de forma ilícita en la colonia la Enramada, de un supuesto fraccionamiento del mismo nombre, se investigó que las personas que estaban realizando las ventas respondían a los nombres de GUADALUPE VALLES JUAREZ, REFUGIO ENCISO GONZALEZ Y SALVADOR IBARRA RIVERA, por encargo del C. Ingeniero JUAN CARLOS

HERRERA CAMPOS Presidente de R E D E S. S. C. L. En la fecha señalada se logró mediante operativo asegurar a los mencionados promotores y al titular de la Asociación en el predio donde se estaban realizando las ventas, justo en el momento cuando ofrecían en venta y mostraban los terrenos a un grupo de personas los cuales en su mayoría no quisieron acudir ante la autoridad a querrellarse del fraude del que habían sido objeto, ya que de ninguna forma los promotores pudieron acreditar haber iniciado siquiera algún trámite para tal efecto.

Fueron puestos a disposición de la Procuraduría de Justicia abriéndose la Averiguación Previa número 1427/97 obteniendo las personas su libertad con las reservas de ley y estando integrándose la Averiguación actualmente en la Agencia 19 de la Dirección de Averiguaciones Previas.

l2) Ejido Tesistán.

Fraccionamiento Marcelino García Barragán II.

11 de febrero de 1997.

En esa fecha, en la carretera a Tesistán y calle Cardona en la colonia Marcelino García Barragán, se detectó una sombrilla y una oficina ofreciendo y realizando venta de lotes de terreno al público de lo que pretendía ser el Fraccionamiento Marcelino García Barragán II Sección" sorprendiendo realizando la venta en sombrillas al C. RICARDO RAUL GORDONA PAZ quien a su vez nos condujo a la oficina con la promotora PATRICIA PAZ CRISTOBAL y al requerírseles de los trámites y licencias para la venta al público de lotes de terreno manifestaron no haber hecho ni siquiera trámites, y que la promoción

la realizaban por encargo del propietario del predio de nombre JOSE CRUZ DE ANDA mismo que circulaba por la carretera a Tesistán y nos fue señalado por lo que se llevó a cabo el aseguramiento de las personas en virtud de haber confesado estar vendiendo al público terrenos de fraccionamiento sin ninguna autorización ni urbanización.

Fueron puestos a disposición de la Procuraduría de Justicia del Estado abriéndose la Averiguación Previa número 3531/97, obtuvieron su libertad con las reservas de ley y se encuentra integrando la Averiguación en la Agencia número 15 de la Dirección de Averiguaciones Previas.

13) Ejido Tesistán.

Fraccionamiento "Los Alamitos".

9 de marzo de 1997.

Se tuvo conocimiento de la venta de lotes de terreno rústico del fraccionamiento "Los Alamitos" ubicado frente al cruce de la carretera a Tesistán y a la Base Aérea, y una oficina de ventas, sin contar con los permisos necesarios para poder ofrecer la venta al público, sorprendiéndoseles realizando dichas ventas y asegurándose a los C. C. ADAN MONTERO MONTES y EDUARDO GUTIERREZ FERNANDEZ los cuales fueron puestos a disposición de la Procuraduría de Justicia obteniendo su Libertad con las reservas de ley, abriéndose la Averiguación Previa número 5812/97 la cual se encuentra integrando en la Agencia número 40. Actualmente estas personas se acercaron al Ayuntamiento con la finalidad de regularizarse iniciando sus trámites habiendo obtenido las factibilidades de abasto y desecho por parte de SIAPA.

14) Ejido Santa Lucía.

Fraccionamiento Santa Lucía.

09 de marzo de 1997.

Con la misma fecha y continuando con el dispositivo se detectó en la Avenida Santa Lucía una oficina de venta de lotes de terreno de lo que pretendía ser el fraccionamiento mencionado, encontrándose en la misma a los C. C. ALEJANDRO FRIAS RODRIGUEZ Y ALICIA RODRIGUEZ MORAZA vendiendo lotes de terreno al público sin que hayan podido demostrar tener permiso alguno o haber iniciado algún trámite tendiente a la autorización del Fraccionamiento, por lo que procedió a su aseguramiento siendo puestos a disposición de la Procuraduría de Justicia del Estado con oficio 908/97 de la Policía Municipal de Zapopan.

Obtuvieron su Libertad con las Reservas de Ley, actualmente no se ha podido localizar la Averiguación Previa por no encontrar el Registro de la misma en el archivo de esa dependencia.

15) Ejido Santa Ana Tepetitlán.

Fraccionamiento "El Fortín 2".

28 de agosto de 1997.

Se tuvo conocimiento de la venta ilegal de lotes en el fraccionamiento denominado "El Fortín 2", ubicado en Prolongación Mariano Otero No. 650, encontrándose a los señores C. C. MIGUEL GÓMEZ BENÍTEZ y RAMÓN VILLEGAS TORRES, miembros de la asociación civil Gente, A. C. 7, ofertando

terrenos, quienes no pudieron acreditar que cuentan con los permisos legales para la venta de terrenos por lo que se procedió a la clausura del local y a levantarse el acta número 20876 por parte de los inspectores de Obras Públicas, de igual forma se procedió a la detención de las personas señaladas, quienes fueron remitidos al Departamento de Determinación y Calificación.

Se elaboró el oficio número 2722 de fecha 28 de agosto de 1997, signado por el Jefe del Departamento de Determinación y Calificación, correspondiendo al Ministerio Público determinar la situación legal de los presuntos implicados conforme a Derecho.