

**DESARROLLO URBANO EQUITATIVO EN LAS CIUDADES MEXICANAS:
CONSIDERACIONES RESPECTO A LOS TERRENOS INTERSTICIALES VACANTES.
El caso del área metropolitana de Guadalajara (AMG).**

1. Introducción

En un nivel general, la cuestión de los terrenos vacantes y espacios subutilizados en las ciudades cobra cada vez mayor importancia, en contextos donde se pugna por un desarrollo sustentable: se cuestionan los modelos de crecimiento ilimitado de las grandes metrópolis; los procesos de sub-urbanización que dejan atrás la "ciudad compacta" europea para instalarse en el territorio rural; las (bajas) densidades, el consumo excesivo de suelo y de recursos energéticos, el uso indiscriminado del automóvil, la degradación y abandono de céntricas áreas urbanas, etc. Las metrópolis latinoamericanas son sistemáticamente asociadas con bajas densidades habitacionales, una incontrolable expansión física y un despilfarro de suelo urbanizado.

A pesar de lo anterior, sólo a finales de los años noventa, el tema de los terrenos vacantes ha surgido como objeto central y sistemático de estudio, a partir de un análisis comparativo en cinco ciudades del cono sur -auspiciado por el *Lincoln Institute of Land Policy*-. Los trabajos coordinados por Clichevsky (2002), subrayan la valorización capitalista del suelo como factor de segregación socio-espacial y exploran como elementos determinantes para la existencia de estos vacíos, la estructura de la propiedad, los sub-mercados inmobiliarios y los circuitos de comercialización, los agentes que participan, el papel del Estado y las políticas urbanas. Son estudios pioneros que, más que ofrecer respuestas a un problema, nos introducen en la complejidad del mismo y dejan latentes un sinnúmero de preguntas.

En México, prácticamente no se cuenta con estudios sobre el tema de los espacios vacantes. Tan sólo algunos trabajos sobre los procesos de urbanización habitacional y eventualmente otros que abordan el mercado del suelo y las políticas fiscales, hacen alusión de manera tangencial a los terrenos sin edificar. A nivel de la planificación urbana, se presenta de hecho una paradoja: los terrenos baldíos parecen ser un elemento importante para un adecuado desarrollo de las ciudades, como lo demuestran las innumerables menciones que desde hace más de una década se incluyen en los diagnósticos y estrategias de los planes de ordenamiento. Sin embargo, no se encuentran mas que pocas acciones (por lo general efímeras) puestas en práctica para incidir sobre los mismos.

Este trabajo trata de aportar elementos para la discusión del tema de los espacios vacantes, su relación con la configuración urbana y con las desigualdades económicas y sociales en las ciudades. Aún cuando los análisis empíricos toman como referencia el caso de Guadalajara y su área metropolitana (la segunda conurbación más grande de México), se expone una metodología que podría alimentar el diseño de políticas para otras ciudades mexicanas. Esta metodología se basa, por ejemplo, en la identificación de tipologías de espacios vacantes; el perfil e ideología de sus propietarios; el marco legal que regula la tenencia del suelo; una somera revisión de los instrumentos de política disponibles en la legislación (la asociación público-privada, la transferencia de derechos de desarrollo, el derecho de preferencia, el derecho de superficie, etc.); recomendaciones para un programa enfocado a los terrenos vacantes dentro de una política general de suelo que promueva la inclusión social.

2. Condicionantes metodológicas y prácticas para el estudio de los espacios vacantes

En este trabajo, se entiende por espacios vacantes aquellos espacios construidos o utilizables - terrenos, edificaciones, grandes conjuntos o zonas- que se localicen al interior de áreas urbanizadas y que se encuentran desocupados, o bien, cuyo uso parezca ser inferior a su potencial de aprovechamiento urbano. Se trata de una amplia gama de sitios sin uso o semi-utilizados dentro de las áreas consolidadas de una ciudad, espacios que pueden incluir:

a) terrenos intersticiales y lotes baldíos. Los primeros pueden incluir terrenos residuales de grandes urbanizaciones así como reservas de tierra urbanizable; los segundos son parcelas de diferentes dimensiones en fraccionamientos (de uso habitacional, industrial, comercial), es decir, ya urbanizados pero sin edificación.

b) construcciones abandonadas o semi-utilizadas (por ejemplo, casas y edificios degradados, en centros históricos); conjuntos edificados para una actividad específica que ya no se desarrolla en el lugar (como algunas fábricas, centros comerciales, instalaciones militares, equipamientos especiales).

A efectos de planeación, la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG), está formada por la extensión territorial de ocho municipios, cuatro de ellos reconocidos como metropolitanos:

Guadalajara (capital del Estado de Jalisco), Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá¹. En el año 2000, en estos municipios habitaban poco menos de tres millones y medio de personas, sobre una superficie de 46,276 has. Los municipios metropolitanos tienen densidades brutas que oscilan entre 51 y 117 habitantes por hectárea, es decir, una media de 75 habitantes por hectárea. Tan sólo el municipio de Guadalajara tiene una densidad bruta promedio de 117 habitantes por hectárea; sin embargo, mientras que la parte poniente y en la zona central se tienen 48 y 91 habitantes por hectárea respectivamente, en la parte oriente la densidad fluctúa entre 142 y 160 (COPLAUR, 1999).

Tabla 1. Densidades de población en los municipios metropolitanos de Guadalajara

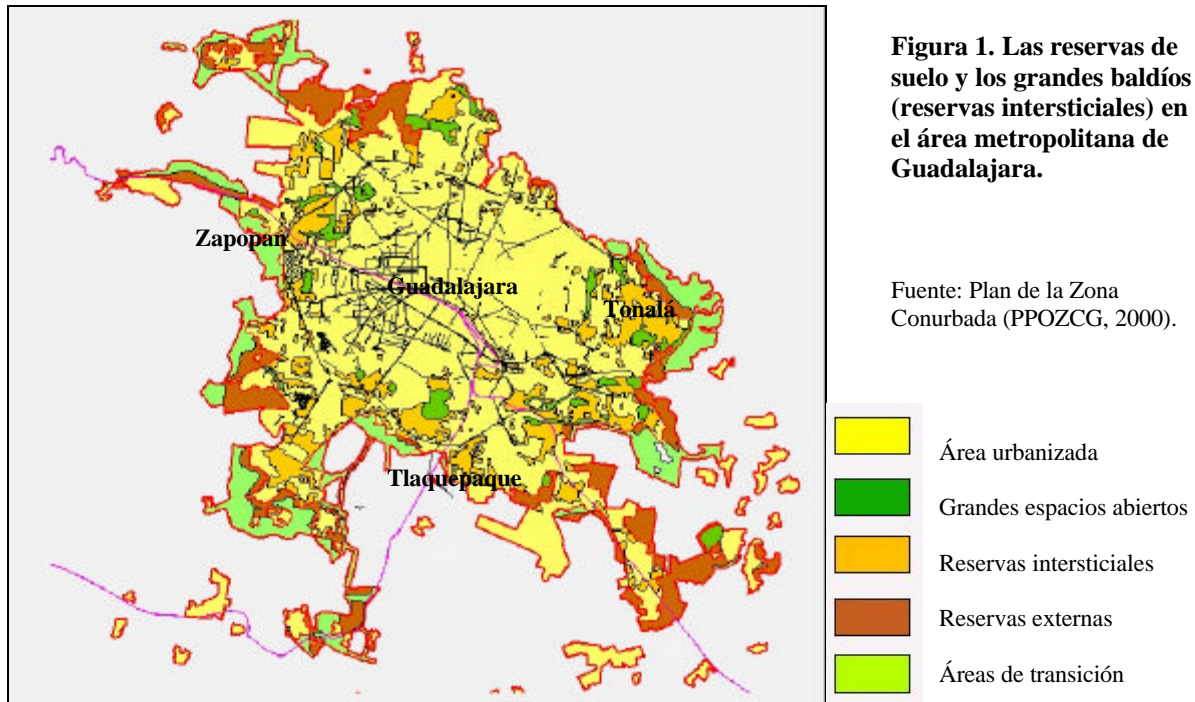
Municipio	Población en el 2000	Superficie urbanizada, en hectáreas (A)	Área urbana total, en hectáreas (B)	Densidad neta, respecto de (A) Hab/ha.	Densidad bruta, respecto de (B) Hab/ha.
Guadalajara	1'646,319	13,598	14,119	121	117
Zapopan	1'001,021	14,138	17,686	71	57
Tlaquepaque	479,178	5,647	9,275	84	51
Tonalá	337,149	3,285	5,196	103	65
TOTAL ZMG	3'458,667	36,668	46,276	94	75

Fuente: elaboración propia con base en datos del PPOZCG 2000. La superficie (A) se refiere a las áreas efectivamente urbanizadas (habitacionales, industriales, etc.); el área urbana total (B) es la suma de estas más los espacios abiertos y las reservas de suelo intra-urbanas.

Según el proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara del año 2000 (PPOZCG 2000), 8,179 hectáreas de la superficie cubierta por la metrópoli son "grandes baldíos sub-utilizados"². Así, el municipio de Guadalajara contaría con 521 hectáreas de terrenos ya dotados de infraestructura y servicios; los baldíos en Tonalá suman 1,611 has., Zapopan cuenta con 2,966 has. de reservas de tierra y Tlaquepaque con 3,081 has. Para una metrópoli cuyo crecimiento requerirá un promedio anual de poco más de 1,000 hectáreas (de acuerdo a las proyecciones del citado Plan), en teoría estas reservas intraurbanas podrían satisfacer la demanda de suelo durante los próximos ocho años.

¹ Los otros cuatro municipios conurbados son Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. En conjunto los ocho municipios alcanzan una superficie de 2,828 km². Sin embargo, como se señala en el PPOZCG, tan sólo el 17% de esta superficie se encuentra urbanizada, y de ésta, la mayor parte corresponde a los cuatro municipios metropolitanos.

² De acuerdo a los planes urbanos de otras ciudades de la república, la situación es similar: el 19% de la mancha urbana de Aguascalientes en 1998 eran lotes sin uso; en Colima-Villa de Álvarez estos constituían el 14% de su superficie urbana; alrededor del año 2000, en Mexicali la superficie de baldíos es de al menos 16%.



Estadísticamente significativos, muchos espacios vacantes son, sin embargo, difíciles de cuantificar y más aún de controlar, pues se presentan en su mayoría como micro-espacios dispersos en las ciudades: casas deterioradas abandonadas en el centro histórico y edificios cuyos niveles superiores se encuentran vacíos; lotes e incluso manzanas completas en fraccionamientos recientes; baldíos en el centro de la ciudad que se usan como estacionamientos, depósito de materiales, talleres provisionales; tierras rústicas que han quedado incrustadas en el tejido urbano. La dimensión de estos terrenos es no menos variable: dentro del área metropolitana se pueden encontrar lotes baldíos menores a 100 m² diseminados en colonias populares, hasta terrenos rústicos de varias hectáreas.

El PPOZCG 2000 menciona recurrentemente los “grandes baldíos sub-utilizados”, sin aclarar qué se entiende con esta noción: qué tipo de espacios son y qué características se les atribuye; qué condiciones presentan para ser considerados como sub-utilizados; qué dimensiones tienen y bajo qué parámetros resultan significativamente “grandes”. La verdad es que ni este

plan, ni los planes municipales o los planes que regulan los usos del suelo, aportan información básica para conocer la morfología, la situación jurídica-administrativa y las características particulares de estos terrenos, mucho menos para intentar análisis comparativos entre los municipios y propuestas integrales para la metrópoli. No existen bases públicas de datos con la intención específica de registrar los terrenos vacantes o los espacios construidos que se encuentran sin uso en los municipios del AMG. La información se encuentra dispersa en distintas dependencias de todos los niveles de gobierno (municipal, estatal, federal): catastro, registros públicos de la propiedad, planeación, obras públicas, registro agrario nacional, comisiones para la regularización de la tenencia de la tierra (unas para la propiedad privada y otras para la ejidal), oficinas del centro histórico, etc.

El reto no es sencillo: se requeriría contar con una metodología compartida por los cuatro municipios metropolitanos para la recolección y el tratamiento de los datos relacionados con los espacios vacantes, lo que significa, de entrada, definir y manejar los mismos conceptos o cuando menos identificar sus equivalencias. Todo ello suponiendo que el grado de detalle y cobertura de la información fuese homogéneo, lo que no es así debido principalmente a la desigual capacidad económico-técnica en los municipios, a su diferente extensión física y ritmo de urbanización, a la descentralización municipal que permite establecer distintas prioridades en el impulso de programas y políticas urbanas. Más aún, la información que manejan las distintas dependencias de un mismo ayuntamiento puede variar enormemente, ser desproporcionada o francamente contradictoria; en el mejor de los casos resulta incompleta y lo que es peor, difícilmente accesible para la comunidad académica y el público en general.

Precisaremos a continuación, algunas condicionantes que me parecen básicas para avanzar en el conocimiento y comprensión de los espacios vacantes:

*1. La revisión conceptual del lenguaje institucional y normativo relacionado con estos espacios*³. No se tiene un acuerdo sobre los términos que designan la variedad de formas que asumen los vacíos urbanos y los vocablos que los designan (terreno, lote o predio baldío, bienes

³ El primer paso debería ser en realidad, un estudio de las implicaciones semánticas de los diferentes vocablos que se emplean para calificar estos espacios: vacíos, vacantes, baldíos, sub-utilizados, libres, etc. En otro trabajo (Fausto, 2005) avanzamos algunas consideraciones al respecto.

vacantes, espacios sub-utilizados, reserva urbana, áreas libres...). Cada institución se ciñe a los conceptos estipulados en la ley que rige sus actividades -si es que los determina con precisión-, o en el peor de los casos, los infiere según sus funciones y competencias; lo cual puede derivar en problemas de comprensión, coordinación, jurisdicción, entre otros. Por ello, es importante revisar las distintas leyes y reglamentos que regulan la planeación urbana, la ejecución de obras públicas, los derechos de propiedad (tanto en el ámbito urbano como en el agrario⁴), el registro de esos derechos, el catastro y la tasación inmobiliaria.

2. *La definición de una metodología compartida o comparable para la recolección y análisis de la información.* Cada institución reúne los datos que les serán útiles para cumplir con sus funciones, empleando los recursos a su alcance y muchas veces sin una metodología que garantice una adecuada representatividad, homogeneidad, sistematización, actualización, en suma, fiabilidad de la información. Aún cuando existen importantes diferencias en cuanto a la capacidad y preparación del personal en las distintas dependencias públicas, el trabajar con conceptos y metodologías equiparables permitiría aprovechar al máximo los bancos de información.

3. *Establecer parámetros para calificar la intensidad de utilización de los espacios urbanos.* Nociones como la *sub-utilización* de espacios urbanos tienen una connotación negativa o de reproche con respecto al grado actual de utilización, juzgando el hecho de que no se encuentren plenamente aprovechados en su capacidad o potencial (¿máximo, ideal u óptimo?). De inmediato surgen dos inconvenientes al emitir juicios de este tipo: uno, el problema para identificar o definir cuál es ese potencial, pues casi nunca se precisan con claridad los parámetros de referencia y dos, que dicho potencial de aprovechamiento puede diferir según el interés de los agentes concernidos, tanto aquellos que utilizan los espacios como quienes califican la manera en que lo hacen. Es entonces indispensable definir con claridad los criterios e indicadores de referencia: por ejemplo la infraestructura instalada, la densidad de edificación y población, la rentabilidad económica ("best and high use"). Además, se debe precisar cómo los indicadores permiten evaluar aspectos relacionados con la equidad social y la calidad de vida en la ciudad.

⁴ Por ejemplo, aunque en el estado de Jalisco ninguna ley de urbanismo reconoce esta definición, *baldío* es utilizado comúnmente para designar terrenos sin construir en las ciudades. Por otro lado, la Ley Agraria sí define los *terrenos baldíos* como aquellos que no han salido del dominio de la Nación por medio de algún título legalmente expedido, y que no han sido deslindados ni medidos.

4. *La necesidad de incluir variables cualitativas que permitan delinear tipologías de espacios vacantes.* La identificación de estos espacios en los documentos de planeación urbana atiende primordialmente a aspectos cuantitativos. Hay que introducir variables cualitativas –el entorno en que se ubican, la tenencia del suelo, la situación jurídica, el tiempo que han permanecido vacantes, etc.- para discernir el verdadero potencial y la factibilidad de aprovechamiento de estos espacios. Lo anterior sentaría las bases para pensar en políticas diferenciadas encaminadas a la reestructuración de la ciudad, pues más que ocupar un espacio no utilizado, se trata de integrarlo a una compleja dinámica urbana, cuyo primer contacto comienza en el área adyacente. En ese sentido, estos espacios vacíos adquieren también una connotación dinámica, entran en una dimensión temporal y dejan de ser considerados como un dato fijo para los cálculos del crecimiento urbano.

5. *Mejorar y transparentar el acceso a la información sobre bienes inmuebles.* Existe un fuerte hermetismo para la difusión de la información oficial. Por regla general, los encargados de las oficinas públicas se muestran renuentes a proporcionar datos, información e incluso entrevistas que traten el tema de la propiedad inmobiliaria⁵, aún lo que corresponde a la propiedad pública. El acceso a los registros se ve restringido por motivos económicos –hay que pagar para obtener información, como parte de los derechos recaudatorios por servicios de la administración pública- y por una pretendida confidencialidad justificada en la seguridad personal de los propietarios, ante riesgos asociados a actos delictivos –por ejemplo, secuestros, fraudes, invasiones, despojos-. Es indispensable establecer el derecho a la información relacionada con el mercado inmobiliario (suelo, vivienda, planeación y desarrollo urbano), especificando en principio, el tipo de información considerada confidencial y justificando los criterios para tal clasificación, con base en lo cual podría ser negada su difusión.

Los espacios vacantes, como concepto y como fenómeno urbano, se deben visualizar en un sentido dinámico, es decir, que evolucionan a lo largo del tiempo. La “aparición” y “desaparición” de lotes baldíos y terrenos intersticiales no es espontánea, forman parte de los ciclos de vida de las áreas urbanas. La fase de evolución de las áreas urbanas (expansión,

⁵ A pesar de la Ley de Acceso a la Información del Estado de Jalisco que entró en vigor en el año 2002.

consolidación, declive, renovación) y otras diferencias morfológico-funcionales (el consumo de espacio por habitante, la densidad de edificación, los servicios urbanos y la infraestructura disponible,...), son determinantes para dar mayor objetividad a los criterios que tratan de calificar la sub-utilización o el aprovechamiento equitativo de la ciudad para todos los grupos sociales. Por ello, los espacios vacantes no pueden entenderse de manera aislada sino como parte de una unidad territorial de crecimiento o fragmento urbano que a su vez, está íntimamente ligado a los demás que componen el rompecabezas metropolitano. Es entonces importante tratar de discernir si existe un tiempo "normal" de maduración de estos trozos urbanos, llegado el punto en que cumplen los objetivos para los que fueron construidos o cuando se posibilita un máximo aprovechamiento de los espacios que los componen, lo cual se puede interpretar no sólo en un sentido mercantil o físico, sino también de orden legal, financiero, social, incluso político.

3. Perfilar los vacíos: propuesta de tipología de espacios vacantes para Guadalajara

A pesar de las limitaciones arriba mencionadas, hemos decidido aventurar una tipología de espacios vacantes en el área metropolitana de Guadalajara (AMG). Más que presentar un fiel reflejo del fenómeno, interesa aquí someter a discusión los parámetros utilizados y las categorías propuestas. En el AMG distinguiremos entonces seis tipos principales de espacios vacantes reales o potenciales, que se diferencian por aspectos como:

a) sus características físicas y de localización: las dimensiones, características constructivas y espaciales del inmueble; la infraestructura y servicios disponibles en el área en que se ubica; los aspectos naturales y ecológicos del entorno, su importancia histórica y cultural.

b) las condicionantes normativas y legales a que están sujetos: el uso permitido, las leyes que rigen el aprovechamiento de los predios, los impuestos y contribuciones que para ello se deban versar, las instituciones que participan en la aplicación de las normas.

c) el propietario y su ideología: lo que implica no sólo una distinción jurídica de la tenencia del suelo, sino el tratar de discernir las motivaciones que tienen los dueños o posesionarios de los espacios vacantes, las lógicas que los guían para el aprovechamiento de sus inmuebles en tiempos y formas cuestionables desde el punto de vista de otros agentes urbanos.

d) el tiempo promedio de vacancia: la identificación de este parámetro, con base en los procesos de urbanización, comercialización y consolidación de las formas de producción del espacio que originan los distintos fragmentos urbanos, serviría de base para alimentar el debate

sobre los problemas y oportunidades que representan los espacios vacantes y, en otro momento, discernir el *flujo* –los nuevos lotes, terrenos y edificaciones urbanas que se introducen en el mercado- del *stock* inmobiliario –la reserva existente de lotes ya urbanizados y edificaciones-.

Es de señalar que no todos los criterios tienen el mismo peso o importancia para establecer un tipo de espacio vacante, en ocasiones es más determinante la (falta de) funcionalidad ligada a las características físicas y de localización -como en los edificios no utilizados del centro histórico-; otras veces podría ser el tipo de propiedad y los problemas jurídicos en que se ve envuelto un terreno, lo que lo hace perpetuarse como un vacío urbano. Las tipologías propuestas son:

1. Inmuebles total o parcialmente abandonados en barrios antiguos, comprende tanto edificios como terrenos baldíos. De los cuatro municipios metropolitanos, es en Guadalajara donde esta tipología es representativa: en su área central existían 459 terrenos aún no construidos al año 2001, con dimensiones variables que llegan a los 600 m² y que en conjunto suman 28 hectáreas, cantidad que podría casi triplicarse si se tomase en cuenta las 698 fincas ruinosas –que en realidad son baldíos potenciales- que ocupan una superficie aproximada de 42 hectáreas⁶.

2. Lotes en urbanizaciones habitacionales para grupos de altos, medios y bajos réditos. Representan una reserva de suelo atomizado y disperso en toda la metrópoli, sus dimensiones pueden ir desde 90 hasta 5,000 m², dependiendo de los ingresos de la población a que se dirigen. En el municipio de Guadalajara y fuera del centro histórico, existirían al menos 4,600 lotes (250 hectáreas)⁷ en el año 2001, lo que representa casi el 2% de la superficie urbanizada. Los otros municipios no cuentan con estimaciones o cifras fiables, pero sin duda la proporción es muy superior, pues se trata de los anillos intermedios y externos de la metrópoli que se encuentran en consolidación y plena expansión.

3. Espacios vacantes para actividades productivas y de servicios, principalmente lotes y naves en parques y zonas industriales, así como locales comerciales y para oficinas. Según un sondeo de la empresa Colliers Lomelín, en el 2002 en cinco corredores industriales existía una disponibilidad de terrenos de 332 hectáreas además de 80,653 m² de naves. Con respecto al

⁶ Datos del Departamento de terrenos baldíos, vecindades y fincas ruinosas del municipio de Guadalajara.

⁷ Los datos provienen de la misma fuente de la tipología anterior (del municipio de Guadalajara). Hay que recordar que los datos de las dependencias públicas no distinguen entre estos lotes baldíos y los terrenos aún no urbanizados (es decir, las categorías 4, 5 y 6 de nuestra tipología).

mercado de oficinas, se tenía un promedio del 21% de espacios disponibles, los que sumaban 85,044 m². Finalmente, en cinco principales zonas comerciales se registró una oferta de espacios por un total de 54,559 m². Estas cifras varían mucho entre los corredores de una misma actividad.

4. Terrenos remanentes de urbanizaciones y subdivisiones, consideramos en esta categoría, terrenos que van por lo general desde 0.5 hasta 10 hectáreas y que pueden resultar de simples subdivisiones o de operaciones urbanas en general. Con respecto a las reservas intersticiales (siguiente punto), los requisitos normativos para la utilización de estos terrenos baldíos son menores y los procedimientos más expeditos, pues se trata de suelo ya oficialmente incorporado a la urbanización.

5. Reservas intersticiales de suelo rústico, se trata de porciones de tierra aún no oficialmente urbanizada, mayores de 10 hectáreas –en ocasiones, más de cien- y que se encuentran incrustados dentro del perímetro del área metropolitana. La información del PPOZCG 2000 no distingue entre estas dos últimas categorías, que juntas sumarían más de 8,000 hectáreas en los cuatro municipios, lo que según sus estimaciones equivale al 18% de la superficie total urbanizada. Sin duda, la mayor parte de esta cifra corresponde a estas reservas intersticiales de suelo.

6. Terrenos no urbanizables o vacíos potenciales, entre ellos consideramos las áreas con carácter ecológico, de riesgo ambiental, servidumbres de protección para equipamientos, etcétera, que se encuentran afectadas por leyes y reglamentos para evitar que se construyan edificaciones. Tienen dimensiones contrastantes, desde cientos de m² hasta cientos de hectáreas⁸. Si los incluimos como vacíos potenciales, es porque muchos de ellos han sido vistos como espacios vacantes (aunque en realidad no lo son) y han sido ocupados de manera irregular: las puntas y laderas de los cerros, barrancas, áreas agrícolas y naturales, terrenos inundables cercanos a arroyos, servidumbres ubicadas a lo largo de gasoductos y vías de tren, etc.

⁸ Según el PPOZCG 2000, tan sólo los grandes espacios abiertos intra-urbanos cubren un total de 1,429 hectáreas, equivalente a casi el 4% del AMG. Aunque muchos ya tienen un uso definido y protegido, como los parques urbanos, otros que no están habilitados para su disfrute como áreas de esparcimiento, podrían ser susceptibles de ocupación irregular.

Tabla 2. Tipología de espacios vacantes en el Área Metropolitana de Guadalajara

Tipología	Sub-tipología	Dimensiones indicativas	Datos y superficies absolutas	Superficie relativa	Morfología y Características principales
1. INMUEBLES TOTAL O PARCIALMENTE ABANDONADOS EN BARRIOS ANTIGUOS	1.1 Edificaciones		49 has. 848 fincas	7% sup. del centro histórico de Guadalajara (744 has)	<ul style="list-style-type: none"> Casas de 1-2 niveles, siglo XIX Construcciones 2 o más niveles, mediados s. XX Formas regulares e irregulares (terrenos, corazones de manzana) Sujetos a restricciones legales de protección al patrimonio histórico Tiempo de vacancia: en ocasiones hasta 20 años
	1.2 Terrenos baldíos	250 - 600 m2	70 has. (459 terrenos: 28 has. 698 fincas ruinosas: 42 h.)	9% ídem	
2. LOTES EN URBANIZACIONES HABITACIONALES (OFERTA SEGÚN LOS INGRESOS DE LA POBLACIÓN: 90 - 5,000 M2)	2.1 Ingresos altos	500 m2 y +	Al menos 250 has.	1.6% de la superficie del municipio de Guadalajara	<ul style="list-style-type: none"> Lotes rectangulares stock de suelo atomizado y disperso tiempo de vacancia: según fase de consolidación del fracc. (alto: + de 20-30 años; bajo: - de 20 años)
	2.2 Ingresos medios	250 m2	4,628 lotes en Guadalajara		
	2.3 Ingresos bajos	100 m2 (90-5,000 m2)			
3. ESPACIOS VACANTES PARA ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y TERCIARIAS	3.1 Inmuebles en zonas o corredores de actividad	Variable	149 has. ind. 31,559 m2 com. 85,044 m2 of.	Oficinas: 21% de disponibilidad en el mercado 42% sup. P.I.	<ul style="list-style-type: none"> Construcciones diversas: bodegas, naves industriales, edificios de oficinas... Grandes plazas comerciales: más del 90% de ocupación
	3.2 Terrenos y locales en enclaves	1,000-100,000 m2 de lotes en parques ind. (P.I.)	514 has. en P.I.		
4. BALDÍOS REMANENTES DE URBANIZACIONES	4.1 Propiedad privada			8,179 has.	17% AMG
	4.2 Propiedad pública	0.5 - 50 has.			
	4.3 Propiedad social				
5. RESERVAS INTERSTICIALES (SUELO URBANIZABLE)	5.1 Propiedad privada				<ul style="list-style-type: none"> terrenos rústicos o no incorporados tiempo de vacancia: variable, 10 - 30 años
	5.2 Propiedad pública	Más de 50 has.			
	5.3 Tenencia ejidal				
6. TERRENOS NO URBANIZABLES (VACÍOS POTENCIALES O DE HECHO)	6.1 En áreas de transición	Variable			<ul style="list-style-type: none"> Servidumbres: según objetivos y alcance de la no edificabilidad Cauces y servidumbres de arroyos, laderas y cimas de cerros, áreas de relleno, terrenos inestables, inundables, etc. Áreas de restricción en aeropuertos, instalaciones ferroviarias, penitenciarias...
	6.2 De conservación ecológica y prevención de riesgos				
	6.3 Afectados por paso de infraestructuras o instalaciones especiales				

Conviene tener presente que, en estricto sentido, las tipologías no son excluyentes, desde el momento en que existen características o propiedades comunes a varias de las categorías identificadas: tal vez las áreas reservadas para el crecimiento de un parque industrial, se clasificarían en un primer momento como espacios vacantes para actividades productivas (categoría 3) y no como terrenos remanentes de urbanizaciones (categoría 4)⁹, disponibles para otro tipo de usos. La necesidad de limitar la extensión de este trabajo no nos permite explicar en detalle cada una de estas tipologías, por lo que sólo mencionaremos algunas cuestiones generales.

La realidad acusa un desinterés de las autoridades por coadyuvar a la reinserción de los espacios antiguos en las actuales dinámicas urbanas, lo que deriva en una adaptación forzada de la situación que presentan los *centros históricos* y *barrios antiguos* a los esquemas interpretativos y legales originalmente enfocados hacia la periferia en proceso de urbanización. Ello vuelve más pesadas las regulaciones que debe observar cualquier intento de intervención en áreas protegidas, pues en principio concurren al menos dos ámbitos normativos e institucionales: el urbanístico, que compete a los municipios¹⁰ y el relacionado con el patrimonio histórico-cultural, que recae en organismos federales y estatales.

De ahí que, para intervenir en estas zonas antiguas, se tiene un recrudecimiento de las obligaciones y limitaciones a que están sujetas las áreas periféricas en expansión. Incluso se duplican los plazos para la autorización de planes para la renovación urbana. De la misma manera, si se trata de modificar o construir una edificación, la obtención de la licencia correspondiente está sujeta, además de los requisitos normales para cualquier inmueble urbano, a la presentación de documentos o estudios especiales. Pues según las características y el valor arquitectónico, se asigna una clasificación a las construcciones, a la que corresponde un nivel permisible de intervención (mantenimiento, restauración, rehabilitación, sustitución parcial o total).

⁹ Por ejemplo, en el año 2000, en varios parques industriales en la metrópoli se ofrecían amplias superficies a desarrollar, principalmente para la industria electrónica. Sin embargo, esta oferta superó ampliamente la demanda de ese sector, por lo que algunos de los parques construidos tuvieron finalmente que ofrecer parte de sus reservas de suelo a promotores de viviendas.

¹⁰ Cuyas responsabilidades recaen además, en varias dependencias. Por ejemplo, para el municipio de Guadalajara interviene la Comisión de Planeación Urbana, la Dirección de Obras Públicas y el Patronato del Centro Histórico.

En la tipología de los *lotes residenciales*, los baldíos representan un *stock* de suelo atomizado y disperso. En general, presentan características morfológicas que responden a parámetros mínimos exigidos por las leyes urbanas. Los derechos de propiedad se distribuyen también en infinidad de dueños, que en algunos casos pueden no estar bien identificados. Puesto que forman parte de áreas consideradas como urbanas, la utilización física u ocupación de estos lotes podría ser inmediata, condicionada solamente al cumplimiento de las normas municipales de edificación y uso del suelo. Situaciones distintas se presenta donde existe alguna forma de irregularidad o problemas en la tenencia del suelo. En todo caso, la diferenciación según los estratos económicos a los que se dirige la oferta de lotes residenciales, también aporta elementos socio-culturales que determinan el proceso de consolidación y ocupación de los espacios.

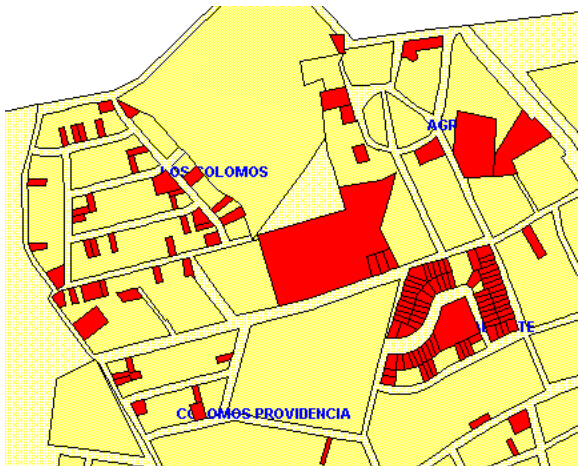


Figura 2. Algunos lotes y terrenos baldíos identificados por la Comisión de Planeación Urbana del municipio de Guadalajara, en el año 2000. Estos terrenos están ubicados en fraccionamientos construidos en los años sesenta, para grupos de altos réditos.

En urbanizaciones destinadas a grupos de altos ingresos (principalmente en fraccionamientos cerrados), se presentan bajos niveles de ocupación de los lotes y lentitud en el proceso de consolidación poblacional¹¹, que puede durar 30 años y más. Está claro que estas promociones no se destinan solamente a satisfacer una necesidad elemental de vivienda; más que un espacio habitable, muchos propietarios o potenciales compradores de lotes ven reflejados beneficios de otra índole, en el corto-mediano plazo (segunda residencia, reserva de valor, inversión, seguridad, estatus, especulación. Por su parte, en las urbanizaciones de tipo popular el

¹¹ Ver el estudio de Ickx (2000) sobre los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. Referencias similares para otros países se tienen en Bragos *et. al* (2002: 456); Clichevsky (2002: 66-67).

número de lotes vacantes disminuye constantemente, pues por lo general en estas colonias los espacios libre se saturan en pocos años, al límite en menos de 20 años¹².

A diferencia de los otros tipos de urbanización habitacional donde los lotes se acondicionan con infraestructura y los servicios se introducen antes de la ocupación, en las colonias populares primero deben ocuparse los lotes a fin de que algún día les sean proporcionados los servicios adecuados a su población. Es decir, necesariamente las personas deben instalarse aún en condiciones adversas, organizarse y en su momento, solicitar (o esperar) el apoyo de las autoridades para la construcción del entorno urbano. La diferente concepción de la vivienda (y del suelo, como componente principal) entre lo que podría ser un producto mercantil y un proceso habitacional, imprime también diferente significado a la existencia de lotes baldíos en una u otra forma de producción del entorno urbano. Por ello, la valoración o juicios respecto de los lotes baldíos en las urbanizaciones populares queda en desventaja frente a los otros tipos de producción habitacional, a menos que se tome en cuenta la etapa de evolución en que el grado consolidación física –no la poblacional- fuese en cierta forma equivalente, esto es, que disponga de la infraestructura y los servicios urbanos con que son dotados desde un principio, las urbanizaciones destinadas a grupos de réditos altos y medios.

Las actividades industriales y terciarias son bastante diversificadas en su género y necesidades de espacio; el mercado inmobiliario de estos sectores y por ende, la vacancia en los espacios, está íntimamente ligado a los cambios en la economía -y en el empleo- y a las transformaciones espaciales de la ciudad (Granelle, 1998: 386-391). Principalmente en el sector inmobiliario de servicios, resultan determinantes las características constructivas del inmueble y su localización, lo cual introduce como factor fundamental para el análisis la cuestión de la *obsolescencia*.

Con respecto a los *baldíos remanentes de urbanizaciones*, se trata de terrenos resultantes de operaciones que alteran el tejido urbano (urbanización de suelo rústico, subdivisiones de

¹² Al respecto, ver el exhaustivo estudio de Bazant (2000), realizado en las áreas de urbanización popular al sur de la Ciudad de México. Este autor señala que las colonias populares presenta en su primera década una gran expansión de baja densidad (unas 20 viviendas por hectárea); luego viene la acelerada consolidación que llega hasta 50 viviendas por hectárea. Según se puede interpretar de sus datos, en las superficies inicialmente ocupadas que van de 26 a 40 hectáreas estos procesos son más intensos, por lo que ocurren en dos o menos décadas.

terrenos, renovaciones urbanas que contemplan demoliciones o reagrupación de lotes...), pero que no se incorporan inmediatamente al mercado como flujos, ya sea porque no forman parte de esa operación o porque se reservan para otras etapas de desarrollo. A diferencia de las *reservas intersticiales de suelo rústico* (suelo urbanizable), estos son *baldíos urbanos* –aunque no estén urbanizados, o sea, habilitados internamente para un uso específico-, pues se considera suelo oficialmente incorporado a la ciudad, es decir, reconocido como urbano por la administración municipal.



Figura 3. Terreno de varias hectáreas, remanente de urbanizaciones realizadas en Guadalajara. La foto ha sido tomada del *Atlas municipal de vivienda*, Ayuntamiento de Guadalajara (2000).

Esta calificación como “suelo urbanizado”, que si bien puede ser un factor más formal que material¹³, condiciona diferencialmente las posibles formas de uso y aprovechamiento. Por ejemplo, los baldíos urbanos pagarían mayores tarifas para el impuesto predial que los terrenos consignados como rústicos en el catastro; por otro lado, los procedimientos y requisitos para la edificación podrían simplificarse y demorar menos¹⁴, con subsecuentes reducciones en los costos de permisos, derechos y contribuciones. Además, el derecho de preferencia que tienen las autoridades para adquirir predios y conformar reservas territoriales, excluye a terrenos baldíos que han resultado de urbanizaciones conforme a un plan parcial.

En lo que concierne a las *reservas intersticiales*, esta tipología se desprende de una categoría de zonificación consignada en la legislación: las áreas de reserva urbana, es decir, aquellas previstas para alojar el crecimiento urbano futuro. Se trata pues, de suelo considerado

¹³ Pues esta calificación privilegia la situación administrativa de los terrenos, antes que su acondicionamiento técnico; de ahí que las áreas urbanizadas irregularmente no existen ante los ojos de la autoridad a menos que los planes de zonificación las califiquen como de “urbanización progresiva”.

¹⁴ En ocasiones depende más bien de la superficie a desarrollar: para terrenos intersticiales menores de una hectárea, aunque aparezcan como rústicos, no se solicita la elaboración de un plan parcial.

como urbanizable que no necesariamente coincide con las tendencias reales de expansión de la ciudad. Ello debido a que, aunque los planes de ordenamiento urbano especifican si se consideran reservas a corto, mediano o largo plazo; en el área metropolitana de Guadalajara prácticamente ningún plan especifica el significado temporal de estos períodos, cuya determinación se deja a criterio de los funcionarios que autorizan acciones urbanas¹⁵. Además, esta diferenciación no coadyuva a una programación de áreas a urbanizar conforme a políticas o criterios pre-establecidos, pues un promotor podría utilizar en cualquier momento reservas consideradas de largo plazo (que se localizan en la periferia de las ciudades y aún separadas físicamente), siempre y cuando realice las obras de urbanización necesarias para ligarlas al resto de la ciudad, sin importar que ello deje las zonas intermedias sin construir.

Finalmente, *los terrenos no urbanizables o vacíos potenciales* se definen en relación a las disposiciones normativas y de planificación que regulan la utilización del suelo y establecen limitaciones a los derechos de propiedad. En general se trata de servidumbres que surgen de la afectación legal de un terreno en nombre de la utilidad pública¹⁶. Los tipos de servidumbres varían principalmente según sus objetivos y los límites de edificabilidad. Aunque también se podrían establecer diferencias según las instituciones encargadas de definir las, a final de cuentas la responsabilidad de su delimitación y cumplimiento recae primeramente en la autoridad municipal, como parte de sus atribuciones en cuanto a la planeación y ordenamiento de su territorio. En estos terrenos son frecuentes ciertas formas de ocupación irregular relacionadas con la posesión del suelo, la implantación de usos no permitidos, su intensidad o formas de utilización.

4. Un perfil hipotético de los propietarios de terrenos vacantes

Los juicios sobre los espacios vacantes dependen de posturas relativas a distintos agentes urbanos: mientras en la opinión de algunos, los baldíos son muestra de especulación e ineficiencia en la ocupación del espacio, otros (como los propietarios de lotes individuales) pueden ver en ellos un patrimonio familiar, una forma de ahorro e inversión. Inversionistas,

¹⁵ La diferenciación que establece el Reglamento de zonificación del estado, se basa en la existencia o factibilidad de realizar de inmediato obras elementales de urbanización; las reservas se consideran a corto plazo si ya cuentan con estas obras.

¹⁶ Ver al respecto, una ejemplificación de sus mecanismos de compensación (entre ellos, la transferencia de derechos de desarrollo) en Comby y Renard (1996: 96-102).

promotores y funcionarios podrían ver en ellos oportunidades para renovar la imagen de la ciudad y de paso, la de ellos mismos. La especulación con terrenos se encuentra bastante arraigada en el comportamiento de diversos agentes en el área metropolitana de Guadalajara y forma parte inseparable de los juegos de poder local. Sin embargo, aún en este punto las prácticas de los propietarios o agentes tienen impactos diferentes en la configuración urbana, en el mercado de suelo, en las decisiones de política.

Son los grandes propietarios o quienes poseen terrenos estratégicos –que por lo general forman parte de grupos económicamente fuertes o con conexiones en las esferas del poder– quienes tienen de entrada, una carta importante de negociación con las autoridades que definen y validan el interés público. Los pequeños propietarios en lo individual (quienes poseen uno o varios lotes habitacionales), tendrían poca incidencia en la toma de decisiones, a menos que de manera organizada presenten un frente común, como podría ser el caso con asociaciones de vecinos. Y aún respecto de estos pequeños propietarios se podrían establecer distinciones que derivan de su conocimiento de la normatividad, de su capacidad económica, de las relaciones y la negociación que puedan establecer con las autoridades. Es también importante reconocer que las formas en que se da esa especulación es diversa: a los agentes locales que podrían ser especuladores pasivos o inductivos, se agregan otros especuladores inmobiliarios financieros que podrían ser extranjeros. En otra línea de investigación, sería necesario profundizar sobre los impactos que pueda tener cada forma de especulación en la estructura y funcionamiento de la ciudad.

A falta de información concreta o estudios empíricos recientes, y en sintonía con el rasgo más empleado para calificar al mercado inmobiliario, nos atrevemos a *especular* con estas posibles categorías de propietarios de suelo vacante en el AMG y sus patrones de comportamiento. Definimos las categorías a partir de otras investigaciones, de experiencias propias, de entrevistas con profesionales del ramo inmobiliario y de la regulación de suelo, y retomando algunos elementos teóricos.

Tabla 3. Perfil de los propietarios de suelo en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Tipo de propiedad	Tipo de propietario	Localización de la propiedad	Superficie indicativa de cada propiedad	Naturaleza del suelo (uso actual o potencial)	Ejemplos de propietarios	Principales modalidades de obtención del suelo	Comportamiento y lógicas predominantes
Privada individual	A. Pequeños propietarios de lotes urbanos individuales	Anillos internos de la metrópoli: áreas en declive, consolidados y en consolidación	90 - 5,000 m ²	Urbanizaciones habitacionales, formales o informales	-----	Compra, herencia, ocupación irregular	Retención patrimonial. Micro-inversión.
	B. Pequeños propietarios rurales	Anillos externos: áreas en expansión	Variable. 0.5 a 10 has. Eventualmente más de 100 has.	Terrenos rústicos en transición. Suelo urbanizable o no con potencial de usos diversos (habitacional, industrial, servicios).	-----	Compra, herencia "sucesiones", permuta, dominio pleno	Retención patrimonial y retención especulativa pasiva.
	C. Medianos y grandes propietarios, tradicionales y recientes. Burguesía local y empresarios, clase política, acaparadores y narcotraficantes ocultos tras de prestanombres.	Anillos intermedios y externos: consolidados, en consolidación y expansión	0.5 a 100 has. urbanas. Más de 100 has. rústicas	Reservas intersticiales y terrenos periféricos. Baldíos remanentes de urbanizaciones para actividades terciarias, industriales o residenciales. Lotes en cotos cerrados.	J. Rodríguez Barba R. Gómez Flores G. Cosío Vidaurri J. Sánchez Barba V. Chalita Familia Leño	Herencia, compra, usucapión, despojo	Retención especulativa pasiva, también patrimonial (reserva de valor). Retención especulativa inductiva, acaparamiento. Lavado de dinero.
Privada corporativa	D. Empresas y sociedades civiles, mercantiles o inmobiliarias, algunas asociadas con capitales extranjeros	Anillos intermedios y externos: en consolidación y expansión	0.5 a 100 has. urbanas. Más de 100 has. rústicas	Baldíos remanentes y terrenos periféricos. Suelo urbanizable, principalmente habitacional (residencial) e industrial. Lotes en urbanizaciones.	Consorcio Hogar, Consorcio Terrenos, Geo, Aramara, GiG	Compra, asociación con propietarios, aportación de socios	Retención especulativa inductiva: inversión productiva (urbanizaciones y edificaciones). También especulación pasiva (reservas de suelo a largo plazo)
	E. Instituciones ligadas al sector financiero (bancos, fideicomisos, sociedades de inversión, fondos especiales...). Empresas transnacionales de bienes raíces.	Anillos internos e intermedios: consolidados y en consolidación	90 - 100,000 m ² 0.5 a 50 has.	Lotes en urbanizaciones habitacionales, terrenos en corredores y centros de actividad comercial e industrial.	Banamex, Bancomer, HINES, Consorcio Inter Real Estate, Corporate Property of the Americas, CB Richard Ellis	Embargos hipotecarios, aportación de fideicomitente, compra-inversión	Retención especulativa inductiva y pasiva: inversión especulativa; recuperación de capital en préstamo
Colectiva (propiedad social)	F. Ejidos y comunidades	Anillos intermedios y externos: en consolidación y expansión	Variable. 0.5 a 10 hectáreas por parcela. 0.5 a 50 has. y más en tierras de uso común	Reservas intersticiales y terrenos agrícolas en transición. Suelo urbanizable o no con potencial de usos diversos (habitacional, industrial, servicios). Lotificaciones irregulares	Ejido San Juan de Ocotán, Ejido Tesistán, Comunidad Indígena de San Sebastianito	Reparto agrario: asignación o restitución presidencial. Herencia, cesión o venta de derechos.	Retención patrimonial. Retención especulativa pasiva y semi-inductiva: fraccionamiento y comercialización en el mercado informal
Pública	G. Organismos e instituciones públicas o descentralizadas del gobierno federal, estatal o municipal.	Anillos internos: consolidados y en consolidación	90 - 100,000 m ² 0.5 a 50 has.	Lotes en urbanizaciones habitacionales, industriales. Terrenos intersticiales, baldíos remanentes.	CORETT INFONAVIT IPROVIPE Pensiones del Estado Ayuntamientos	Donaciones o cesiones por urbanización, servidumbres, compra, expropiación. Propiedad originaria de la Nación	Retención: acopio de patrimonio público Retención especulativa pasiva: reservas de suelo para vivienda y desarrollo urbano.

Por ello, este esfuerzo de caracterización representaría más bien una hipótesis o metodología de trabajo para futuras investigaciones. Hemos retomado cuatro criterios básicos utilizados por Bromier y Makowski (1971): la localización de las propiedades¹⁷, una idea de las dimensiones de las superficies implicadas, la naturaleza del suelo (su utilización actual o potencial) y el carácter colectivo, individual o público de la propiedad. A ellos agregaremos las modalidades más frecuentes de obtención del suelo y el comportamiento predominante de los propietarios con respecto al mercado inmobiliario, básicamente para tratar de discernir las lógicas o razones subyacentes a la retención de terrenos.

En principio, hemos diferenciado lo que llamaríamos *retención patrimonial* de la *retención especulativa*, para subrayar que no todos los agentes retienen un inmueble con el objetivo inmediato de apropiarse de los incrementos del precio de sus terrenos. Pues como señala Smolka (2003), existen otros factores que influyen en la retención (de carácter patrimonialista, impedimentos legales, políticas urbanas y fiscales demasiado permisivas, deficiencias en la planeación y gestión pública, etc.). Para el caso de la retención especulativa, retomamos la distinción que propone Jaramillo (1994), entre *especulación pasiva* y *especulación inductiva*, según emprendan o no los propietarios acciones específicas para provocar la valorización económica de sus bienes.

Entre quienes detentan propiedades de forma individual, distinguimos dos categorías de pequeños propietarios de terrenos (unos en áreas urbanas y otros, rústicas) y una tercer categoría de medianos y grandes propietarios o terratenientes. Aventuramos algunos nombres frecuentemente mencionados en entrevistas, como ejemplo de estas categorías de propietarios¹⁸. Como propietarios individuales, cuentan con una cierta autonomía de decisión en cuanto a sus bienes, lo que los diferencia de la propiedad privada corporativa, cuyo destino depende de decisiones tomadas por órganos o juntas directivas. De manera similar, la propiedad social que

¹⁷ En nuestro caso, se trata de una idea de su posición geográfica dentro de la metrópoli, basándonos en un simple esquema concéntrico donde el núcleo correspondería al área central de Guadalajara, los anillos internos se localizarían básicamente en los municipios metropolitanos (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), los anillos intermedios serían parte de los municipios conurbados (Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán..) y el anillo externo serían más bien las áreas peri-urbanas en transición.

¹⁸ Ello sin determinar una correspondencia específica con alguna sub-categoría (empresarios, políticos, prestanombres, etc.).

forma parte de tierras comunitarias de núcleos agrarios, está sujeta a las disposiciones de una asamblea u órgano interno de decisión, pero la consideramos aparte por las regulaciones particulares y el contexto histórico-político en que se inserta. La propiedad pública podría asemejarse a la privada corporativa, puesto que por lo general cada institución puede disponer de su patrimonio según lo decida su consejo de administración; sin embargo, como ya se mencionó, sobre este tipo de propiedad también existen diversas limitaciones legales y lineamientos especiales para su utilización.

Esta distinción según la naturaleza jurídica de la propiedad no sólo determina diferencias en su manejo por parte de los propietarios, sino que también le corresponden distintas formas de gestión por parte de las instituciones públicas: sistemas de registro, tasación, disposiciones que afectan los derechos de propiedad, resolución de conflictos. En todo caso, la poca eficiencia en el manejo de suelo, aunado a la falta de información y transparencia de la gestión pública, dificulta el establecimiento de políticas que podrían ayudar a lograr una mayor equidad social, mediante la protección de derechos básicos -como el acceso al suelo y la vivienda para la población vulnerable- o la coacción que garantice el cumplimiento de obligaciones elementales derivadas de la posesión o aprovechamiento del suelo.

Ni siquiera los mismos organismos e instituciones públicas tienen un completo control sobre los inmuebles que forman parte de su patrimonio, pues en muchas ocasiones este se ha constituido a lo largo del tiempo, sin que medie una política específica. Esto es, se ha venido acumulando aún cuando no siempre se cuenta con los documentos legales que dan fe de su propiedad, o bien, con el registro de actos administrativos o procedimientos jurídicos que modifican el régimen de tenencia, anterior o presente, pues muchos inmuebles son resultado de donaciones de particulares, cesiones o desincorporación de bienes federales a beneficio de gobiernos locales, servidumbres de ley, terrenos residuales de expropiaciones, áreas para equipamiento. Lamentablemente esto presenta condiciones que han favorecido la apropiación ilegítima de terrenos públicos por parte de funcionarios o agentes privados, así como la ocupación irregular por parte de diversos grupos sociales. Es sólo en años recientes que algunos municipios y dependencias del gobierno estatal han emprendido acciones para inventariar y regularizar el patrimonio a su cargo.

El insuficiente nivel de cobertura territorial y de actualización de los catastros¹⁹ urbanos y el rural, así como su deficiente coordinación con el Registro Público de la Propiedad (RPP), se ve agravado por la velocidad del crecimiento urbano (el caso de Zapopan), o por la reducida capacidad técnica y financiera (como en Tonalá y Tlaquepaque) para llevar a cabo un registro completo y eficiente. Así, sobre los terrenos peri-urbanos de los municipios metropolitanos, son frecuentes los problemas relacionados con la tenencia, lo que significa que están en una situación jurídica irregular por: falta de registros confiables y actualizados (de propiedad, subdivisiones, ventas, sucesiones); traslapes de linderos; escrituras inexistentes; documentos antiguos que presentan problemas para verificar su validez legal o la ubicación de los predios que amparan; otros documentos –algunos apócrifos- que no corresponden con los terrenos e incluso doble escrituración de un mismo predio; propietarios desconocidos o intestados; ausencia de propietarios originales, herencias, etc. Por otra parte, muchas veces se localizan fuera de los límites de crecimiento establecidos por los planes de desarrollo urbano, por lo que se consideran como rurales y no están sujetos a sus regulaciones. Así, aunque muchos de ellos se comercializan y se utilizan para propósitos urbanos (asentamientos informales, bodegas, industrias, casas de descanso...), no se pagan los impuestos correspondientes y escapan a controles de urbanización, ambientales o de seguridad.

En situaciones de este tipo se pueden encontrar zonas altamente cotizadas que se comercializan para urbanizaciones campestres y cotos cerrados; otras áreas vacantes intersticiales de gran plusvalía se encuentran en litigios de propiedad y registrados aún como áreas rústicas, cuando en realidad son semi-urbanos. En estos casos, los procesos de regularización difieren según el tipo de propiedad involucrado. Si es ejidal o comunal y los terrenos ya han sido ocupados por asentamientos humanos, dependen de instituciones y programas federales (PROCEDE o CORETT)²⁰. Si se trata de terrenos privados, existen otros programas y comités

¹⁹ Los catastros urbanos son responsabilidad de los municipios, el catastro rural depende una dependencia federal, el Registro Agrario Nacional. El registro público de la propiedad es responsabilidad del gobierno de cada estado de la república.

²⁰ PROCEDE es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales impulsado por el Registro Agrario Nacional. CORETT es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que regulariza suelo ejidal y depende de la Secretaría de Desarrollo Social.

especiales formados por dependencias del gobierno estatal y municipal, que operan según se trate de tierras rústicas periféricas o de áreas ya urbanizadas irregularmente.

Por su parte, los terrenos libres sobre áreas ejidales urbanizadas que no han sido regularizadas escapan a los controles oficiales de la propiedad. Puesto que el registro catastral opera sobre la propiedad o la posesión de bienes inmuebles, depende de la iniciativa de cada administración municipal el llevar a cabo programas de delimitación y valuación de inmuebles en áreas en proceso de regularización, cualesquiera que sea el régimen de propiedad (ejidal, privada o pública). Sin embargo, en estos casos existe renuencia a registrar lotes baldíos, por los riesgos y dificultades para acreditar la posesión a quienes en realidad no están haciendo uso de ellos.

Erróneamente, los terrenos libres y lotes baldíos ubicados en áreas irregulares de cualquier régimen de propiedad no son objeto de inventarios o registros preventivos²¹, bajo el argumento irreal de que no pueden ser ocupados hasta que culmine la regularización jurídica. En realidad, existe una falta de interés y liderazgo de los gobiernos municipales para afrontar los problemas de los asentamientos irregulares desde una amplia perspectiva que además de otorgar títulos de propiedad, considere las necesidades de infraestructura y servicios urbanos, el mejoramiento de vivienda, la reubicación de viviendas en zonas de riesgo, etc., que permitan garantizar un mínimo de bienestar y seguridad a los habitantes. En esa perspectiva, la regulación (antes que la regularización) de los terrenos libres en estos asentamientos podrían representar las últimas oportunidades para ofrecer espacios públicos que mejoren sustancialmente las condiciones de vida en colonias populares.

5. Los instrumentos de política relacionados con los espacios vacantes en el AMG

Los gobiernos locales del área metropolitana de Guadalajara han mostrado poco interés por impulsar la renovación y optimización de la ciudad existente. La renovación requiere importantes inversiones iniciales para revertir la obsolescencia: adecuación de edificaciones, reestructuraciones viales, nuevos equipamientos, mejoramiento de las redes de infraestructura. Además, el *urbanismo de renovación* puede suscitar conflictos inmediatos con los habitantes. En el *urbanismo de expansión*, los conflictos pueden disminuir o presentarse diferidos en el tiempo,

²¹ Un tipo de registro incluido en las leyes de registro público de la propiedad, precisamente para inmuebles involucrados en procesos jurídicos o administrativos que les representen limitaciones de dominio.

en la medida en que los habitantes son virtuales (Piron, 2001). Por otra parte, la expansión significa nuevos ingresos para las arcas municipales (e incluso para algunos bolsillos particulares) a través de impuestos, permisos, contribuciones. Esto también explicaría el por qué los municipios que conforman la metrópoli no han emprendido acciones para restringir la expansión, ni siquiera en áreas que tienen un gran valor ecológico o agrícola.

En realidad, los instrumentos de política urbana están diseñados para la expansión urbana, no para la racionalización de la ciudad existente. Cada revisión de un plan de ordenamiento urbano conlleva sistemáticamente a extender los límites urbanos, aún en detrimento de zonas con valor ecológico o potencial agrícola, sin detenerse a analizar la situación de los terrenos vacantes intersticiales –eventualmente de manera cuantitativa, sólo con el interés de calcular las áreas nuevas que tendrán que incorporarse a la mancha urbana-. De hecho, las prácticas que se siguen para la elaboración en serie de los planes de usos del suelo, están convirtiendo a la planificación del AMG en una industria de *maquilación* de planes (Fausto, 2004). Los planes de zonificación han desplazado a los planes maestros o rectores, en detrimento de la definición de políticas metropolitanas. Los pocos instrumentos relativos al suelo que podrían asociarse a estos planes para coadyuvar a la inserción de los terrenos vacantes en la dinámica urbana, son más virtuales que reales, pues la mayoría no se han aplicado –a pesar de haber sido incluidos desde hace años en las leyes-.

La más reciente propuesta (del año 2003) del municipio de Guadalajara, pretende impulsar la densificación de sus áreas centrales a través de un esquema de transferencia de derechos de desarrollo (TDD). Este y otros instrumentos que actúan sobre la gestión del suelo, basados en una desagregación de los derechos de propiedad (como el derecho de preferencia) están incluidos en la legislación urbana local desde hace diez años cuando menos, pero es la primera vez que se trata de aplicar en Guadalajara. Sin embargo, las estrategias de densificación no han sido claramente definidas; no se cuenta con inventarios o información básica sobre terrenos baldíos y construcciones vacantes que podrían ser reutilizadas; el impuesto predial no ha sido modificado para impulsar una mayor densidad; no existe una conexión entre esta propuesta y la amplia oferta de suelo urbanizable en el resto de los municipios que circundan la ciudad, etc.

Los otros municipios metropolitanos nunca han llevado a la práctica las TDD, tal vez por las dificultades para su comprensión y valoración de sus beneficios, el poco interés por la conservación del patrimonio natural y construido, la nula difusión y promoción por parte de las autoridades. A pesar de que la Ley de Desarrollo Urbano del estado (LDU) posibilita la transferencia de derechos entre terrenos de los diferentes municipios metropolitanos, la autonomía municipal (traducida en la práctica como falta de coordinación) puede actuar en contra de estas intenciones. Por ejemplo, el municipio de Guadalajara ha expedido su propio reglamento para las TDD, donde elimina algunos requisitos incluidos en la ley estatal, como la creación de un fideicomiso para la gestión de las transferencias. Según este reglamento, en los planes de zonificación se determinarán las áreas que podrán intercambiar derechos de desarrollo. Como ya lo mencionamos, estos planes no responden a las políticas de un plan general o metropolitano de desarrollo urbano, por lo que existe el riesgo de que las TDD sean utilizadas de manera discrecional para beneficiar a ciertos propietarios.

Es decir, en la zona metropolitana de Guadalajara no se tienen condiciones elementales que garanticen el dominio de la técnica de las TDD, como las señaladas por Renard (1999): a) instituciones fuertes y estables, b) la definición de una visión a mediano plazo para el proceso de distribución de derechos, c) la intervención de un organismo para gestionar el mercado de derechos, d) la información hacia los propietarios interesados. Lane (1998) subraya también la importancia de tener un plan de desarrollo urbano a largo plazo, que tenga el apoyo de los políticos y de la población. Así, los programas de TDD deberían formar parte de este plan.

Otros instrumentos se enfrentan también a condiciones desventajosas o a una falta de interés de planificadores y funcionarios. El derecho de preferencia (*preemption right*) para que las autoridades adquieran terrenos y conformen sus propias reservas de suelo, existe desde 1982 en la Ley General de Asentamientos Humanos (ley federal) y se incluye posteriormente en las legislaciones estatales de desarrollo urbano. Tal y como está planteado este instrumento, presenta serias limitaciones para su utilización. Para empezar, se requiere que exista un plan vigente que señale los terrenos como áreas de reserva urbana, que el propietario los ponga a la venta y que alguna dependencia pública desee (y cuente con recursos para) adquirirlos, pagando por ellos su valor comercial.

Lo más importante, las leyes no prevén estrategias anti-especulativas como en el caso de otros países donde el derecho de preferencia ha sido utilizado²². Por lo general estas estrategias permiten a las instituciones públicas el comprar los terrenos al precio que tenían antes de ser declarados reserva urbana, es decir, antes de haber ganado plusvalía. Por otro lado, a pesar de que la Ley obliga a propietarios y notarios a informar de la intención de vender terrenos de reserva urbana, sería interesante seguir la pista de casos específicos para verificar la aplicación de estas disposiciones, pues si se han cumplido –lo que no es muy probable–, extrañamente estas prácticas han pasado desapercibidas ante la opinión pública.

Por el lado de la renovación a través de operaciones mixtas (público-privada), se tiene el ejemplo de la construcción de la Plaza Tapatía en el centro de Guadalajara (terminada en 1982), cuando el gobierno estatal se asoció a inversionistas privados y propietarios de terrenos para hacer una renovación del tipo tabula rasa. Desde entonces y a pesar que la LDU de 1993 institucionalizó este esquema de urbanización como una *asociación por interés público*, no ha sido empleado en políticas de renovación urbana. A partir de las modificaciones del año 2000, la ley permite la constitución de *organismos especiales (público-privado)* para la gestión de operaciones urbanas. Sin duda este representa un esfuerzo por reimpulsar el desarrollo de grandes operaciones bajo esquemas mixtos de participación. Esto operaría en lo que se denomina un *área de gestión urbana integral*, nueva categoría de zonificación con carácter más operativo que de planificación²³: los planes parciales para el desarrollo de estas áreas parece que estarán más enfocados a señalar las restricciones y criterios elementales a respetar, que a querer controlar todos los detalles y aprovechamientos de la urbanización (principalmente en cuanto a utilización del suelo y densidades). Sin embargo, tan sólo unos tres artículos de la Ley mencionan estas áreas, que a cinco años de su aparición no han sido precisadas a través de reglamentos especiales ni mucho menos han sido empleadas.

²² Como fue el caso en Francia, con la creación de ZAD (zones d'aménagement différencié), zonas que quedaban sujetas a disposiciones especiales para facilitar la adquisición de suelo. Ver Comby y Renard (1996) y Merlin (1997).

²³ Serían aquellas áreas que "por sus características naturales o histórico-patrimoniales, su problemática urbanística o por constituir espacios estratégicos para el desarrollo urbano... se hace necesaria su promoción coordinada y para tal efecto, se requiera de una gestión urbana integral". Esta categoría de zonificación aparece en la LDU en el año 2000.

6. Conclusiones y recomendaciones para la definición de políticas

Los factores que están al origen de los espacios vacantes son de distinta naturaleza, por lo que se pueden identificar varias líneas de análisis:

a) *Las características intrínsecas de los espacios y su relación con las necesidades de la demanda.* Las características morfológicas, constructivas, técnicas, de localización de los espacios vacantes por sí mismas no aportan elementos de valorización. La *valorización* y su contraparte, la *obsolescencia*, sólo adquieren significado cuando se meten en relación con las necesidades específicas de quienes demandan los espacios y con otras condicionantes externas que pueden surgir de los factores arriba señalados.

b) *Ciclos económicos y dinámica del mercado inmobiliario.* Los cambios en las actividades económico-productivas y con ello, en la demanda de inmuebles; la falta de recursos y financiamiento para el desarrollo de espacios vacantes; los costos de las transacciones, la transparencia del mercado inmobiliario; algunas variables económicas (empleo, inversiones, tasas de interés...) y su relación con la movilización o retención de terrenos, etc.

c) *Políticas y regulaciones urbanas que impactan la valorización de los espacios y la estructura metropolitana.* Por ejemplo, la construcción de infraestructuras y equipamientos que favorecen la movilidad residencial y urbana, las operaciones de renovación, las restricciones legales para la (re)utilización de los espacios, la eficiencia en el empleo de instrumentos financieros, fiscales, de planeación, de concertación, etc.

d) *Factores socio-culturales y políticos relacionados con la posesión de inmuebles.* De ellos depende en gran medida las formas de valorización y desvalorización de ciertas zonas; el significado (económico, patrimonial, seguridad, prestigio, estatus, poder, afectivo...) que adquiere para los distintos agentes la posibilidad de contar con uno o múltiples inmuebles, aún cuando no tengan un uso físico. Esta línea de análisis abordaría también los juegos de poder local que están detrás del manejo de la propiedad inmobiliaria.

e) *El medio ambiente y las formas de ocupación del espacio.* Los modos de producción y funcionamiento de la ciudad pueden incrementar la degradación ambiental, así como los riesgos y la vulnerabilidad ante contingencias naturales. Muchas áreas no edificables y otros espacios vacantes están ligados a factores de riesgo ambiental (inadecuadas infraestructuras, elevadas densidades y pocos equipamientos, excesiva contaminación, terrenos inestables, violencia y

seguridad urbana, riesgos sanitarios, etc.) o de equilibrio ecológico, por lo que deben ser analizados y formar parte de programas de gestión urbana y protección ecológica.

La falta de estudios empíricos no permite establecer una relación directa de causa-efecto entre la existencia o el aumento de terrenos vacantes intra-urbanos y algunos de los problemas que se les atribuyen, como la segregación espacial de clases populares. Lo que sí podríamos afirmar es que personas o empresas que tienen la capacidad económica para desarrollar esas áreas vacantes, en no pocas ocasiones prefieren buscar suelo en la periferia urbana. Los motivos pueden variar: el suelo es más barato, las superficies disponibles son mayores, hay menores restricciones y controles en cuanto a usos del suelo, mayor libertad en el diseño. Entonces se suscita una competencia desigual por los pocos terrenos que podrían ser accesibles a la población pobre, como es el caso con los terrenos ejidales.

Es decir, si los espacios vacantes no son la causa directa de los múltiples problemas con que se les relacionan, las inadecuadas políticas urbanas (muchas no escritas, del tipo *laissez-faire*) sí son la causa de que esos problemas subsistan e incluso, de que se agraven. La crisis de legitimidad que vive el Estado, hace que funciones como la planificación y el interés público al que apela, se vea desdibujado, cuestionado. Particularmente en el AMG ese concepto se ha desvirtuado a lo largo de constantes escándalos relacionados con los procesos de urbanización, varios de ellos directamente con terrenos vacantes.

No es tarea fácil precisar cuándo un baldío deja de ser un problema para convertirse en una oportunidad, y cómo justificar qué agentes deben verse perjudicados o beneficiados en uno u otro sentido. Si las políticas públicas deben establecer los límites entre los derechos individuales (propietarios, usuarios, desarrolladores) y los derechos de la colectividad (el interés público), necesariamente deben lograrse ciertos consensos o acuerdos respecto a las distintas formas de valorización y aprovechamiento de los espacios vacantes. De hecho, resulta difícil anticipar cuáles podrían ser los indicadores que reflejen y ponderen el valor que cada agente concede a determinados espacios urbanos, pues al decir *valor* no nos referimos precisamente al precio monetario de un inmueble, sino a la importancia que se le atribuye a cierto territorio en función de sus propiedades y como parte de un proyecto personal o colectivo.

Las múltiples dimensiones que presenta la noción de valor (afectivo, patrimonial, "de esperanza", de uso, arquitectónico-cultural, económico, de imagen, etc.) sin duda ameritan una búsqueda social en sus implicaciones prácticas e incluso simbólicas, que se puedan considerar en la escala metropolitana. El estudio de las formas de valorización también debe tener en cuenta la lógica de los propietarios y los beneficios que ellos esperan de sus bienes: tener una riqueza acumulada, contar con un instrumento de inversión, dejar un legado familiar, especular con las plusvalías futuras, conservar un estatus social como terrateniente, cubrir una necesidad de vivienda o de trabajo que aún no se ha podido aprovechar, encubrir operaciones ilícitas, contar con un insumo de producción inmobiliaria, reapropiarse de los espacios e imprimirles una cierta identidad. Es decir, entre la categoría de propietarios inmobiliarios, se podrían distinguir tal vez los patrimonialistas, los "oportunistas", los especulativos, los inversionistas, los prestanombres, los empresarios, etc.

Finalmente, hay que subrayar que en el AMG nunca se ha atacado seriamente la especulación con las políticas y la normatividad urbana, sólo se ha abordado con discursos retóricos y fatalistas²⁴. Ello se debe en gran medida a que muchos de los agentes que forman parte del Estado se han beneficiado directa o indirectamente al mantener esta situación: funcionarios que controlan las obras públicas, los permisos para urbanizar, los cambios de usos del suelo y los procesos de planeación; regidores de distintos partidos políticos; incluso presidentes municipales. Muchos de ellos tienen en realidad una doble posición en la medida en que además, participan como agentes económicos ligados a la industria de la construcción, a consultorías en planeación urbana, a asuntos jurídicos relacionados con la propiedad inmobiliaria, etc.

En todo caso, las políticas públicas deben reconocer la pluralidad de agentes y las múltiples formas de valorización del espacio urbano pues, como muestran los distintos estudios compilados por Gourdon et al. (1995), las nociones de interés general y de utilidad pública que justifican las intervenciones de los gobiernos podrían ser cuestionadas o evaluadas a partir de la

²⁴ Baste mencionar una de las "recetas" repetidas en cualquier plan parcial de usos del suelo e incluso en el PPOZCG 2000: ... "hay que reconocer que si bien una utilización total e inmediata (de los terrenos baldíos) sería deseable, las fuerzas del mercado inmobiliario hacen suponer que esto no es posible".

identificación de estos valores. Para justificar el interés público, es necesario identificar y hacer explícitos los múltiples intereses que se esconden detrás de esta noción, y reconocer que no es un concepto generalizable, sino que varía de una situación a otra.

En la definición de políticas para el aprovechamiento de espacios vacantes no debe dejarse de lado discusiones que tienen que ver con la redistribución de la riqueza y la justicia social, por ejemplo: saber qué agentes concentran o monopolizan esos derechos; saber el cómo fueron obtenidos, para sancionar no sólo la legalidad, sino también la legitimidad de los procesos; la regulación de mecanismos que permiten lucrar de manera desproporcionada con las propiedades; las inequitativas condiciones en que opera el mercado inmobiliario, que llega a excluir a más de la mitad de la población de las posibilidades de acceder a un terreno o una vivienda; la endeble posición a la que se ven reducidos los gobiernos locales frente a la supremacía de la propiedad privada, que les hace desistir de cualquier intento de recuperar parte de las plusvalías generadas por la planeación y el desarrollo urbano.

Referencias bibliográficas y documentales

- BAZANT S. Jan (2001), *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México D. F., Trillas.
- BRAGOS, Oscar, et al (2002), « Nuevos desarrollos residenciales y procesos de segregación socio-espacial en la expansión oeste de Rosario », en CABRALES, Felipe (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, UNESCO, pp. 441-480.
- BROMIER, Michel, MAKOWSKI, Gérard (1971). *Les motivations et attitudes des propriétaires de terrains situés dans une agglomération urbaine*, París, working paper.
- CLICHEVSKY, Nora (ed.) (2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, MA., Lincoln Institute of Land Policy.
- Colliers International (2003), *Reporte del mercado inmobiliario*, Guadalajara.
- COMBY, Joseph, RENARD, Vincent (1996), *Les politiques foncières*. Paris, PUF.
- Consejo Metropolitano de Guadalajara (2000), *Proyecto del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (PPOZCG, 2000)*.
- Comisión de Planeación Urbana (COPLAUR) (1999), *Sistema Estadístico Urbano. Indicadores económicos y de aplicación de la norma de zonificación en el Municipio de Guadalajara*, Ayuntamiento de Guadalajara, reporte.
- FAUSTO, Adriana (2005), *Les espaces vacants à Guadalajara, Mexique. Politiques et stratégies de gestion dans la période 1970-2000*. Tesis de Doctorado en Geografía, planificación-urbanismo. Universidad de París III – La Sorbona Nueva.
- _____ (2004), « Urban Management unter neo-liberalem Druck : Beobachtungen in Guadalajara », *TRIALOG*, n° 80, pp. 45-50.
- GOURDON, Jean-Loup et al. (1995), *Ville, espace et valeurs*. Paris, L'Harmattan.
- GRANELLE, Jean-Jacques (1998), *Économie immobilière. Analyses et applications*. Paris, Ed. Economica.
- ICKX, Wonne (2000), *Los fraccionamientos cerrados en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Tesis de Maestría en Urbanismo y Desarrollo, Universidad de Guadalajara.
- JARAMILLO, Samuel (1994), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- LANE, Robert (1998), « Transfer of Development Rights for Balanced Development ». *Land Lines*, pp. 6-7.
- MERLIN, Pierre (1997), *Les villes nouvelles en France*. Paris, PUF, (1a. ed. 1991).
- PIRON, Olivier et al. (2001), *Renouvellement urbain. Approche systémique*. Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture, reporte.
- RENARD, Vincent (1999), « Où en est le système des transferts de COS ? ». *Études foncières*, n° 82.
- SMOLKA, Martim (2003) (en prensa), *Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra habilitada / urbanizada*. World Bank.