

# LA VIVIENDA SOCIAL: UNA HISTORIA



**Eduardo López Moreno**

**EDITORIAL DE LA RED NACIONAL DE INVESTIGACION URBANA**



U de G



UCL



ORSTOM



RNIU

**La vivienda social:  
una historia**

**Eduardo López Moreno**

# **La vivienda social: una historia**

**Eduardo López Moreno**



Universidad de Guadalajara



Universidad Católica de Lovaina



ORSTOM



Red Nacional de Investigación Urbana

Universidad de Guadalajara  
Dr. Víctor Manuel González Romero  
*Rector General*  
Arq. Agustín Parodi Ureña  
*Rector del Centro Universitario de  
Arte, Arquitectura y Diseño*  
Arq. Joaquín Baeza Medina  
*Secretario Académico*  
Arq. Carlos Orozco Santillán  
*Secretario Académico*

Universidad Católica de Lovaina  
Dr. Bernard Declève  
Dr. Herman Becker  
*Directores de Habitat y Desarrollo*  
  
ORSTOM  
Dr. Henri Poupon  
*Representante en México*

**Instituciones que apoyan el Programa Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana:** CIESAS-Unidad DF; Departamento de Sociología de la UAM-Unidad Iztapalapa; Departamento de Sociología de la UAM-Unidad Azcapotzalco; Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma de Hidalgo; INESER de la Universidad de Guadalajara; DESMoS de la Universidad de Guadalajara; Academia Institucional de Asentamientos Humanos de la Universidad Autónoma del Estado de México; El Colegio de Michoacán, A.C.; Departamento de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas del Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla (DIAU-ICUAP); Centro de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Autónoma de Querétaro; Facultad de Sociología de la Universidad Autónoma de Querétaro; Centro de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa; Centro de Investigación y Estudios del Sureste, A.C.; Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Primera Edición, 1996

D.R. © Programa Editorial Red Nacional de Investigación Urbana, sede: DIAU-ICUAP, Maximino Avila Camacho 208, 72000 Puebla, Pue. Tel: (22) 462832, FAX: (22) 324506.

en coedición con

D.R. © Centro de Estudios Metropolitanos, Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño Campus Huentitán, Extremo Norte Calzada Independencia s/n, 44100 Guadalajara, Jal., Tel: (3) 6744580, FAX: (3) 6744755.

en coedición con

D. R. © ORSTOM, Cicerón 609, Col. Los Morales, 11530 México, D. F., Tel: (5) 2820636 y 2820800.

ISBN 968-6934-05-7

Impreso en México/Printed in Mexico

## Índice

Agradecimientos	15
Prefacio	17
Introducción	19
1. Problemática: elementos constitutivos del problema habitacional en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG).	20
2. El recurso a la historio-logía	24
3. Cuatro paradigmas y una hipótesis	27
4. Delimitación del campo de la investigación	35
5. Períodos del estudio	37
6. Presentación general del marco analítico de los períodos	38
7. <i>Ad fontes</i>	46

### La dimensión histórica

Periodo I: *La evolución de la estructura jurídica de la propiedad raíz. Los sistemas de acceso al suelo y la vivienda. El papel del Estado (siglos XVI-XVII)*

1. Fundar para repartir	49
2. La política de atribución de la propiedad	51
3. Las mercedes reales: la piedra angular del sistema de privilegios	54
4. Las mercedes reales y los mercedarios tapatíos	61
5. El dominio territorial y la posición social. El valor de los solares urbanos	68
6. La estructura territorial de la ciudad y las funciones urbanas	72
7. El rompimiento de la estructura jurídico-territorial de la ciudad y su impacto en las formas de posesión del suelo	79
8. La propiedad del suelo urbano en los siglos XVI, XVII y XVIII un intento de construcción tipológica	83
9. Estancamiento y vinculación: Formas <i>sui generis</i> de propiedad privada	90
10. El proceso de acumulación de la propiedad eclesiástica	95
11. Los sistemas de acceso al suelo y a la vivienda y el derecho de ocupación	101

12. El censo enfiteútico: una estrategia colectiva de acceso al suelo	118
13. La enfiteusis: estabilidad para el ocupante	122
14. Conclusiones	127

Periodo II: *El liberalismo del siglo XIX en Guadalajara, su influencia en la propiedad inmobiliaria urbana y en la vivienda*

1. El censo enfiteútico: una estrategia de acceso colectivo al suelo	135
2. La ocupación irregular de la propiedad: un fenómeno con una larga historia	140
3. Primeros intentos post-independistas tendientes a privatizar la propiedad municipal	142
4. La defensa del ejido: ¿una preocupación de orden social?	149
5. El sustento teórico-ideológico del liberalismo y su relación con la propiedad inmobiliaria urbana	153
6. La desamortización de la propiedad raíz urbana en manos del municipio y del clero	159
7. La privatización del suelo urbano municipal: las ventas y las adjudicaciones	161
8. La Ley Lerdo: de la renta perpetua a la propiedad definitiva	166
9. La distribución de la propiedad municipal en la ciudad y el valor del suelo	169
10. Valores viejos y valores nuevos: la conformación de un mercado de suelo	174
11. De manos muertas a <i>manos vivas</i> : la transferencia de la propiedad raíz municipal	178
12. La distribución de la propiedad eclesiástica: otra forma de acumulación	182
13. Características de la privatización de la propiedad eclesiástica	189
14. Un nuevo proceso de acumulación de la propiedad raíz	192
15. Conclusiones	195

Periodo III: *El desarrollo de las primeras promociones inmobiliarias en Guadalajara (1880-1920). Las colonias residenciales y populares, su impacto en la vivienda*

1. La propiedad del suelo urbano en el último cuarto del siglo pasado	208
2. La incursión del capital comercial en el sector inmobiliario	209
3. Los orígenes de la promoción inmobiliaria: los primeros agentes	211

4. El sistema general de la promoción: ¿estrategias inmobiliarias sofisticadas o una verdadera reforma urbana?	218
5. Principios y valores ideológicos de la promoción: un nuevo lenguaje, nuevas necesidades	229
6. Diversidad dentro de la unidad: comportamiento, estrategias y prácticas de tres de los primeros promotores privados	232
7. La Colonia Francesa	234
8. La Colonia Americana	244
9. La Colonia Artesanos	250
10. El Estado, un asociado más de la promoción inmobiliaria privada	259
11. La Colonia Obrera, una intervención simbólica por parte del Estado	264
12. Conclusiones	269

### La dimensión contemporánea

#### Periodo IV:

Primera Parte: el desarrollo de los fraccionamientos populares y su impacto en la vivienda (1920-1970)	275
1. De la colonia residencial al fraccionamiento popular: ¿mutación o continuidad?	275
2. La producción del suelo urbano en la ciudad: de la estabilidad (1900-1940) a la expansión (1940-1970)	279
3. Un primer periodo (1900-1940): arrendamiento y lotes sin servicios como opciones fundamentales de vivienda	281
4. Un segundo periodo (1940-1970): el desarrollo de la promoción inmobiliaria, genesis y evolución	294
5. La integración de la industria de la construcción en la promoción inmobiliaria	313
6. El sector inmobiliario y sus estrategias promocionales	316
7. La crisis de la ganancia o la desaparición de los fraccionamientos populares	323
Segunda Parte: las instituciones mixtas: una forma <i>sui generis</i> de producción y gestión de la ciudad de Guadalajara. El papel del Estado en la producción de vivienda	326
1. Sin colaboración no hay solución	326
2. La evolución de las formas de introducción de infraestructura en la ciudad (1900-1970): dos periodos y cuatro modelos	329

3. Los organismos locales de financiamiento y producción de vivienda	338
4. El Instituto de Bienestar Social (IBS): un organismo tripartita al servicio de los trabajadores del sector privado (1957-1975)	340
5. El Patronato de la Habitación Popular (PHP): un organismo tripartita al servicio de los trabajadores burócratas (1947-1986)	347
6. La intervención del Estado en el proceso de urbanización de esos años: estrategias y alianzas en constante transformación	355
7. Las instituciones viviendísticas de asistencia social: el origen de la política habitacional (1940-1950)	357
8. El PFV: origen de una política nacional de vivienda explícita	359
9. Conclusiones	363
 Periodo V:	
Primera Parte: la intervención del Estado central en la cuestión habitacional y la promoción inmobiliaria local (1970-1980)	367
1. El cambio en el modelo de gestión de la ciudad	367
2. La situación económico-política en los setenta	370
3. La intervención del Estado central en la cuestión habitacional	375
4. De un esquema de producción de vivienda local (IBS) a un instrumento de envergadura nacional (INFONAVIT)	385
5. El municipio de Guadalajara en los setenta: la participación local en un sistema cada vez más centralizado	393
6. Las nuevas formas de producción del espacio habitacional: la promoción pública y social y la reaparición de la ocupación irregular	395
7. La política del gobierno central: una intervención a tres niveles	397
Segunda Parte: la política de vivienda moderna y el papel del Estado (1980-1990)	409
1. La transformación de la naturaleza del Estado	409
2. La triple segmentación del mercado de vivienda	410
3. El desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda del mercado de vivienda	416
4. Nuevas políticas y estrategias: la recomposición de los tres segmentos del mercado	421
5. Las transformaciones de la política habitacional: hacia una polarización de los objetivos económicos y los objetivos sociales (o la lucha de la recuperabilidad en contra de la accesibilidad)	440



6. La política actual deriva claramente a dos objetos: la vivienda de interés social y la vivienda popular	444
7. Conclusiones	453

### Conclusiones

1. Una contradicción inicial	459
2. ¿Un historicismo del futuro?	461
3. La evolución de la cuestión habitacional, en los cuatro diferentes paradigmas: principales conclusiones	465
4. La política social y el Estado	481
5. La conformación de un quinto paradigma: el neoliberalismo y la cuestión habitacional	484

<b>Bibliografía y Fuentes</b>	491
-------------------------------	-----

### Lista de cuadros

#### La dimensión histórica

##### Periodo I

Cuadro N° 1	Habitantes en Guadalajara (siglos XVI-XVIII)	61
Cuadro N° 2	Valor del suelo urbano y de algunos artículos comestibles (Guadalajara 1650)	67
Cuadro N° 3	Las escrituras de censos (Guadalajara 1640)	77
Cuadro N° 4	La propiedad del suelo urbano en los siglos XVI, XVII y XVIII	85
Cuadro N° 5	Los sistemas de acceso al suelo y la vivienda (Guadalajara siglos XVI - XVIII)	105
Cuadro N° 6	Superficie de lotes dados en enfiteusis (Guadalajara siglos XVIII - XIX)	121
Cuadro N° 7	Valores de los solares (Guadalajara XVII - XVIII)	125
Cuadro N° 8	Rédito o pensión de solares en censo enfiteútico (Guadalajara siglos XVIII - XIX)	128

##### Periodo II

Cuadro N° 1	Evolución de la propiedad municipal en Guadalajara	138
Cuadro N° 2	Guadalajara. Ingreso municipal (1840, 1841 et 1842)	148
Cuadro N° 3	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma. Ingresos percibidos por cuartel (en pesos)	168

Cuadro N° 4	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma. Superficie privatizada por cuartel (mts <sup>2</sup> )	169
Cuadro N° 5	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma 1855-1874. Superficies vendidas y adjudicadas por cuarteles-relación con la superficie de la ciudad	170
Cuadro N° 6	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma. Valor del suelo por cuartel	1173
Cuadro N° 7	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma. Principales compradores de suelo	181
Cuadro N° 8	La propiedad eclesiástica en Guadalajara por corporación (1856-1861)	184
Cuadro N° 9a	Lista de ventas convencionales en Guadalajara, 1856. (según el notario Juan Riestra)	186
Cuadro N° 9b	Liste de ventes conventionnelles à Guadalajara 1856. (según varios notarios)	187
Cuadro N° 10	Desamortización de bienes eclesiásticos por Corporación (Guadalajara, 1856)	188
Cuadro N° 11	Ventas de solares eclesiásticos por Corporación, Guadalajara, 1856	190
Cuadro N° 12	Privatización de las casas habitación propiedad del clero. Guadalajara, 1856. Lista de principales compradores	194
Cuadro N° 13	Privatización del suelo urbano propiedad del clero. Guadalajara, 1856. Cuadro recapitulativo	197
Anexo	Cuartel N° 5. Adjudicaciones y ventas	200

### **Periodo III**

Cuadro N° 1	Las colonias residenciales en Guadalajara (1898-1923). Principales características de los promotores	217
Cuadro N° 2	Las colonias residenciales en Guadalajara (1898-1923). Características principales de las colonias	220
Cuadro N° 3	Las colonias residenciales en Guadalajara (1898-1923). Cuatro colonias: muestra	233

### La dimensión contemporánea

#### Periodo IV

Cuadro N° 1	Tendencias de crecimiento de la población y densidad de población	285
Cuadro N° 2	Principales urbanizadores (propietarios y promotores, 1940-1970)	296
Cuadro N° 3	Los conjuntos habitacionales: Patronato de la Habitación Popular e Instituto Promotor de Vivienda (Acciones e Inversión)	394
Cuadro N° 4	Principales organismos públicos de producción de vivienda en Guadalajara	360
Cuadro N° 5	Vivienda realizada por Pensiones Civiles del Estado en Guadalajara	361

#### Periodo V

##### Primera Parte

Cuadro N° 1	Inversión pública federal (1925-1974)	376
Cuadro N° 2	Ayuntamiento de Guadalajara. Promoción pública	395

##### Segunda Parte

Cuadros N° 1 y 2	Inversión pública y número de viviendas producidas. Jalisco y ZMG (1989-1990)	415
Cuadro N° 3	Cobertura de las necesidades anuales de vivienda por los organismos públicos, 1990	420
Cuadro N° 4	FONHAPO: Fuente de recursos aprobados por SPP, 1991	427
Cuadro N° 5	FONHAPO: Montos reales ejercidos en los estados de la Delegación Occidente, base 1990	430
Cuadro N° 6	FONHAPO: Distribución de acciones y montos de inversión en Jalisco, 1982-1993	432
Cuadro N° 7	Colonias irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara	438
Cuadro N° 8	Unidades concluidas e inversión ejercida según programa y sub-programa, 1983-1990	448
Cuadro N° 9	Unidades concluidas e inversión ejercida según programa y sub-programa, 1983-1990. Jalisco	449
Cuadro N° 10	Vivienda construida por los organismos públicos 1981-1991	454

Cuadro N° 11	Características de la vivienda de interés social y popular	456
--------------	--	-----

### Lista de planos y gráficos

#### La dimensión histórica

##### Periodo I

Plano 1	Repartición de solares en la Guadalajara de Nochistlán, 1532	51
Plano 2	Las cuadrillas, vivienda comunitaria del clero	112
Plano 3	Posible ubicación de las manzanas en donde estaban situadas las <b>cuadrillas</b>	113
Plano 4a	Vecindad en el centro histórico: Garibaldi, 531	116
Plano 4b	Vecindad en el centro histórico: Venustiano Carranza, 423	117
Gráfico 1	Modelo teórico de organización del espacio en las ciudades hispanoamericanas	73

##### Periodo II

Plano 1	Guadalajara 1800	136
Plano 2	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma. Valor del suelo por ejido	176
Plano 3	Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma. Valor del suelo por cuartel	177
Plano 4	La propiedad eclesiástica en Guadalajara (1856-1861)	185
Plano 5	La propiedad inmobiliaria privatizada durante la Reforma	195
Gráfico 1	Guadalajara, valor y extensión de los solares (1856)	142
Croquis 1	Proceso de densificación de un ejido-solar, siglo XIX	139

##### Periodo III

Plano 1	Guadalajara 1883	210
Plano 2	Las colonias residenciales en Guadalajara (1898-1923)	221
Plano 3	Casa tradicional (siglo XVI-1898)	224

Plano 4	Casa moderna (a partir de 1898), Colonia Francesa	225
Plano 5	Las primeras colonias residenciales de Guadalajara (1901-1908)	228
Plano 6	La Colonia Francesa	240
Plano 7	La Colonia Americana	251
Plano 8	La Colonia Artesanos	257
Plano 9	La Colonia Obrera	270
Recuadro A	Las funciones de promoción – construcción de la Sociedad Fuchs y Landero en 1905	245
Gráfica 1	Valor del suelo en las diferentes etapas de promoción de las colonias Francesa, Americana y Artesanos	153
Recuadro B	Venta de terrenos en la Colonia Americana: Segunda etapa	252
Recuadro C	Venta de terrenos en la colonia Artesanos	258

### La dimensión contemporánea

#### Periodo IV

Plano 1	Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1920-1940)	291
Plano 2	La apertura de la calzada Independencia	292
Plano 3	Localización de los fraccionamientos (1940-1950)	309
Plano 4	Localización de los fraccionamientos (1950-1960)	310
Plano 5	Localización de los fraccionamientos (1960-1970)	311
Plano 6	IBS y PHP, localización de conjuntos habitacionales	348
Gráfico 1	Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1900-1970). Número de lotes urbanizados	293
Gráfico 2	Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1900-1970). Número de hectáreas urbanizadas	293
Gráfico 3	Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1900-1970). Número de lotes urbanizados en función de la categoría de la promoción	301
Gráfico 4	Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1900-1970). Lotes urbanizados por tipo de fraccionamiento	302
Recuadro A (1, 2)	Fraccionamientos en Guadalajara: consideraciones metodológicas sobre la base de datos	282
Recuadro B	Los apartamentos: una nueva expresión del hábitat colectivo	318

Recuadro C	Estrategias de la promoción (anuncios publicados en el periódico <i>El Informador</i> ).	320
------------	--	-----

## PERIODO V

### Primera Parte

Recuadro A	Una estrategia de intervención no convencional	398
Recuadro B	La política pública de vivienda en alquiler	406

### Segunda parte

Plano 1	INFONAVIT: conjuntos habitacionales en la ZMG	419
Plano 2	Ejidotes y lotificaciones irregulares en la ZMG	439
Recuadro	INFONAVIT en Guadalajara	417
Recuadro A	El concepto de vivienda social	444
Gráfico 1	Evolución del número de acciones de vivienda, FONHAPO, Estado de Jalisco, 1983-1991	431
Gráfico 2	Gráfica Comparativa de montos ejercidos por FONHAPO en los estados de la Delegación Occidente, a precios reales, base 1990.	431
Gráfico 3	Número de colonias irregulares por municipio	440
Gráfico 4	Inversión ejercida en vivienda. Jalisco (1983-1990)	448

## Agradecimientos

Una parte del trabajo de archivo del *Periodo Uno*, fue realizada por Xochitl Ibarra Ibarra y Jaime Horta Rojas, este último tuvo bajo su cargo el hacer comprensible los textos antiguos de los “tapatíos” que vivieron en los siglos XVI, XVII y XVIII.

Quien literalmente se sumergió en los títulos, decretos, leyes, documentos varios, de la Reforma liberal del siglo XIX (*Periodo Dos*), fue Xochitl Ibarra Ibarra; el intercambio de ideas con ella, me fue muy rico para esclarecer ciertos puntos y para considerar otros muchos nuevos.

José de Jesús Castillo, fue una pieza clave para recabar información de archivo y notarial referente a las primeras colonias residenciales que vieron la luz en la transición de este siglo (*Periodo Tres*). El desempolvar los expedientes del archivo *muerto* de Obras Públicas Municipales, fue tarea de Esther Cavazos y Adriana Fausto. Con su apoyo incondicional, se pudo constituir una base de datos sobre los fraccionamientos populares que se urbanizaron entre 1920 y 1970. Olga Becerra Mercado hizo el estudio particular del Patronato de la Habitación Popular (*Periodo Cuatro*) y José de Jesús Castillo se pasó días haciendo el trabajo que correspondía a los servicios técnicos de los municipios de Tonalá, Tlaquepaque y Zapopan, para determinar el número de asentamientos irregulares y de pobladores que ahí habitan. Adriana Fausto Brito trabajó en la revisión de la redacción de una parte del texto del *Periodo Cinco*.

La mayoría de los gráficos electrónicos se hicieron con la colaboración de Esther Cavazos, Luis F. Alvarez y Adriana Fausto Brito. Todos los planos y esquemas dibujados a mano fueron gracias a la colaboración de Héctor Hernández Serrano, quien también trabajó en la hemeroteca de la Biblioteca Pública del Estado. Entre aquéllos que leyeron, comentaron y discutieron algunos pasajes de mi trabajo, considero especialmente a William Siembieda, Xochitl Ibarra, Esteban Wario, Jean Rivelois, Yves Cabannes, Felipe Cabrales, Salvador de Alba.

El debate crítico con Annik Osmont y Hermann Becker, miembros del colectivo Periférico y con los “compañeros de ruta” –como escribe Bernard Declève–, me ayudaron a conceptualizar, a partir de una prácti-

ca, varias de las ideas defendidas en este libro; pienso particularmente en el mismo Declève, Rossana Forray, Yves Cabannes, Guadalupe Ruíz Velasco, José Estrada Sotelo.

Agradezco al equipo del Centro Periferia-COMEP de la Universidad de Guadalajara, el estímulo y apoyo que me proporcionaron. Mi “conciencia” institucional para avanzar y terminar este trabajo fue mi amigo Jean Riveolois, a quien le estoy muy reconocido por haber intercedido en el ORSTOM para que se me concediera en dos ocasiones una beca de estudios en París.

Originalmente, este trabajo fue una tesis de doctorado presentada en el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París III. Las ideas y consejos que me dió mi director de tesis, Jean Revel-Mouroz, y los comentarios y críticas que me aportaron el día en que la sustenté, Hélène Rivière d’Arc, Henri Coing, Annick Lamperrière y Alan Vaneph –miembros del jurado– me fueron de gran utilidad para reconsiderar algunos aspectos del trabajo.



## Prefacio

¿Es la vivienda un bien inalienable? ¿Un bien mercantil? ¿Un bien social? A través de la Historia de la vivienda social en Guadalajara, historia larga de cuatro siglos, que Eduardo López Moreno no dudó en trazar, se ve que la tensión entre esas representaciones permanece constante.

Cuando hoy se toma conciencia del ritmo de crecimiento que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas, entre ellas Guadalajara, ejemplar después de todo,<sup>1</sup> se está ávido por conocer cómo ha evolucionado el enfoque público de la cuestión de la vivienda, por el Estado regulador, en los diferentes períodos.

La historia nos enseña cómo se ha creado un **saber hacer**, a la vez político y cultural entre los agentes implicados, promotores provenientes de estatus diversos, poblaciones más o menos solventes y los poderes locales, que se ven obligados a tratar el suelo en curso de ocupación/urbanización como una mercancía muy particular, cuyo potencial especulativo no puede expandirse libremente. Es entonces, particularmente interesante, constatar que a pesar de un ritmo de crecimiento relativamente armónico, hasta la primera mitad del siglo XX, Guadalajara tuvo una presión constante sobre el suelo urbano, que se debe encontrar en otras varias ciudades. Esta presión que provenía, evidentemente, de los sectores populares: trabajadores, indígenas, inmigrantes recientes, hizo que desde el siglo XVIII se pudiera hablar de la ciudad ilegal, de la "ciudad negada". Cuando la presión provenía de otros sectores de la población, se recurría a instrumentos jurídicos y financieros que daban lugar a la derogación. De tal forma que, ésta última, tuvo tendencia a convertirse en norma.

Resumamos entonces, los instrumentos utilizados por los poderes locales, creadores de políticas de vivienda: el privilegio que, en su prime-

---

1 Guadalajara conoció un ritmo de crecimiento de cinco por ciento por año y de tres por ciento hasta una época reciente, multiplicando su superficie por diez entre 1920 y fines de los años ochenta.

ra etapa, refleja la existencia de una sociedad jerarquizada sin liquidez financiera; la *merced*, que se hace clientelista al modernizarse, y también cuando se dirige a un grupo social y no a un individuo o una pequeña comunidad; y, por último, el establecimiento de normas variadas con amplias derogaciones que tienen tendencia a convertirse en la figura dominante. Estas últimas pueden entonces ser vistas como una premisa de la cultura de la ilegalidad, en donde se encuentran los más ricos (promotores) y los más pobres (el pueblo de la ciudad), ¿quién aparece masivamente en el siglo XX?

Lo que dice este libro, es que en el curso de los cinco períodos analizados, correspondientes a cuatro tendencias dominantes del sistema político, el papel del Estado en su forma local, es esencial a pesar de la presencia de una diversidad de instituciones que se renuevan ampliamente (desde la Iglesia en el período colonial, hasta los “sistemas mixtos” que asocian lo público y lo privado entre los años 1930 y 1960) y que intervienen en lo inmobiliario y la vivienda.

¿Por qué la importancia del Estado? Porque es el único capaz de conciliar los conflictos de intereses que se hacen cada vez más complejos con el tiempo, además de pronunciarse sobre la localización de cualquier tipo de operaciones inmobiliarias, es decir, sobre la construcción territorial de la ciudad.

Por último, Guadalajara vivió además la influencia de las ideas internacionales sobre la planificación urbana y el urbanismo -positivismo e higienismo- que migraron de Europa hacia América, reinterpretándolas y desarrollando esa forma urbana tan típicamente mexicana que pervive en nuestros días, y que es la *colonia* residencial. Pero, se verá a la lectura de este libro, que Eduardo López Moreno cree más en la dominación de los intereses financieros en el mundo de la vivienda, que en el de los conceptores. Y para decirlo, tiene una sólida argumentación.

*Hélène Rivière d'Arc*

## Introducción

*"No responde a una sana sensibilidad revolucionaria, ahondar el contraste entre unas y otras de las capas de la sociedad. (Las viviendas) van dirigidas, de acuerdo con sus objetivos a disminuir las carencias fundamentales de los sectores no vinculados al salario contractual, a la disminución de las ciudades perdidas, al abatimiento del precarismo habitacional y a la reducción de las dramáticas compactaciones de vecindades".*

**Regente Senties**

**¡Entrega de 36 casas! en la Ciudad de México, 1972**

La aventura de conquista y colonización, que emprendió Nuño de Guzmán,<sup>1</sup> terminó por conferir a la ciudad de Guadalajara, uno de los rasgos congénitos principales: autonomía del centro y capacidad para administrar localmente sus propios recursos. De manera más o menos uniforme, siguiendo un proceso lento, Guadalajara se conforma con una sociedad, cuyas raíces constitutivas, se derivaron del ejercicio de actividades burocráticas, agroganaderas y comerciales.<sup>2</sup>

Una ciudad que nace con "vocación urbana y funciones de capital"<sup>3</sup> y que se lanza, ella misma, a la conquista de su región inmediata usando como armas la venta y el intercambio, y a los mercaderes como conquistadores.

Una ciudad que como muchas otras, transitó por las diferentes fases de la historia de México y de América Latina: colonización, independencia, liberalismo, modernización; y también, como muchas otras, fue capaz de ir abriendo su propio camino conforme construía una aventura histórica particular.

Una ciudad semejante a las demás y al mismo tiempo diferente. Semejante, porque en ella habita el orden y el caos, el trabajo y la pobre-

---

1 Con el objeto de competir en poder y gloria con Hernán Cortés, el conquistador Nuño de Guzmán explora y crea el Reino de la Nueva Galicia; luego de cuatro diferentes tentativas de fundación, uno de sus capitanes, Juan de Oñate, funda en su honor la ciudad de Guadalajara en 1542; ciudad que en pocos años se convierte en la capital del reino.

2 Vázquez D., "La urbanización de Guadalajara" en *Capítulo de historia de Guadalajara*, Ayuntamiento de Guadalajara, 1992, p. 39.

3 Término utilizado por T. Calvo en su artículo "Guadalajara y su región en el siglo XVIII" en *Encuentro*, No. 4, Guadalajara, Colegio de Jalisco, 1984.

za, y porque su geografía mezcla edificios, fábricas, puentes, casas y calles; y porque, como otras aglomeraciones, está dispuesta a seguir siendo objeto de acumulación y superposición contrastada.

Diferente a las demás, por la manera en que se llegó a ese orden y al caos, y sobretudo, por la forma en que históricamente se ha intentado preservar uno y combatir el otro. Es decir, por los habitantes –actores urbanos– que con sus dinámicas sociales, económicas y políticas, definieron un tipo de ciudad y una forma particular de gobernarla, producirla y gestionarla. Diferente, por el modelo socio-económico y político local, que con los años, determinó una relación particular entre el Estado –referido a su mínima expresión que es el gobierno– y los actores civiles, muy particularmente el sector privado mercantil, y entre la clase trabajadora y el capital; un modelo que deriva a un “sistema mixto” que engloba una gama amplia de actividades y sectores: la gestión administrativa, la planeación, el financiamiento de la obra pública y de la vivienda social, en fin, la construcción general de la ciudad y la toma de decisiones.

### **1. Elementos constitutivos del problema habitacional en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG). Males estructurales y problemas sectoriales**

El mejor plan de vivienda actual, no puede vencer una traba fundamental: la cuestión real y objetiva de pobreza y la carencia de recursos económicos de la mayoría de la población. En Guadalajara, en 1990, sólo 1.2 habitantes de cada diez, podía adquirir una vivienda terminada, financiada con recursos bancarios: nos referimos a la población cuyos ingresos rebasaban los cinco salarios mínimos, que era el requisito promedio para acceder a un crédito bancario.<sup>4</sup>

Considerar que los problemas de vivienda son exclusivamente financieros y de acceso a los mercados de crédito, como se puede inferir a partir de esa constatación, lleva a una posición sectorial y reductora de la cuestión habitacional, y por ende, de la política en la materia; se trata pues de una verdad a medias. Sin embargo, en los últimos años, esa ha sido una de las posiciones teóricas más utilizadas para explicar el problema del hábitat social; evidentemente, esa es una entre varias otras tesis que intentan abordar bajo un marco analítico particular dicha cuestión.

---

4 Según el XI Censo de Población y Vivienda de 1990, 109,571 habitantes de la PEA (11.9%) en Guadalajara, se encontraban en el grupo que percibía menos de cinco salarios mínimos; y, 38,672 (4.2%) recibían más de 10 salarios mínimos.

Aún a riesgo de caer en generalizaciones demasiado someras, encontramos que cuatro grandes posturas teórico-ideológicas, intentan comprender el por qué del déficit de vivienda y, al mismo tiempo, aportar un cómo, para su eventual solución, ellas son:

A) *La Teoría Económica de la Oferta y la Demanda*, una tesis principalmente defendida por economistas, quienes consideran que la escasez de vivienda es precisamente resultado de un desequilibrio de la oferta y la demanda; es decir, un problema de distorsión del mismo mercado habitacional.<sup>5</sup>

B) *La Teoría de la Urbanización*, aplicada al sector vivienda, según la cual, el proceso acelerado de urbanización que observó Guadalajara, a partir de los años cuarenta, produjo cambios estructurales que la ciudad no tuvo capacidad de absorber. No se trata pues de una discrepancia entre la oferta y la demanda (como la posición precedente), sino de un desequilibrio sistémico provocado por la imposibilidad que tuvieron los diversos modos de producción para responder al desarrollo urbano tan rápido.<sup>6</sup> Sus defensores sostienen que las altas tasas de crecimiento poblacional, su polarización espacial en la capital del Estado de Jalisco y la rapidez de la urbanización, colocaron una fuerte presión sobre ciertos bienes de consumo como el suelo o la vivienda; presión a la que los diversos agentes respondieron en forma limitada e inadecuada.<sup>7</sup>

---

5 Posición que ha sido defendida principalmente por los teóricos liberales y también por algunas corrientes heredadas de las teorías del desarrollo capitalista dependiente, quienes abordan esta cuestión por el lado de los desequilibrios estructurales del mercado. Así, investigadores como Strassman, Araud, Boon y Urquidí, señalan que "el problema de la vivienda en México, como en varios países en desarrollo, es en parte efecto y en parte causa de una cadena de fenómenos sociales contenidos en el concepto de bienestar. La distribución del ingreso es el eje principal de todos los conceptos relacionados con estándares de vida, entre los cuales la vivienda es de los más prominentes. La economía no genera poder de compra para hacer del consumidor un agente que automáticamente estimule la construcción de vivienda; y, por otra parte, las tendencias en la distribución del ingreso derivan de procesos económicos y sociales que conciernen la concentración de la propiedad y de la riqueza (el ahorro), oportunidades de educación limitadas, imperfecciones del mercado, problemas básicos estructurales, etc. En otras palabras, el consumidor no compra una vivienda porque carece de los medios para hacerlo". Véase uno de sus artículos principales: "Policy issues in housing construction" en *Studies on employment in the mexican housing industry*, USA, 1972, p. 37.

6 Nos referimos a los trabajos de J. Camberos (1993), J. Arroyo (1991 y 1993) y W. Siembieda (1994), todos sobre la ciudad de Guadalajara. Y en general, a la posición defendida por el propio gobierno y los organismos supranacionales como el Banco Mundial.

7 De tal forma que en 20 años (1940 a 1960) se construyeron alrededor de 30 mil casas para 502 mil nuevos habitantes que nacieron o llegaron a la capital tapatza en ese período, cuando en realidad se requerían 91,500 viviendas. De tal suerte que el incremento de

C) *La Teoría del Bienestar Público*, quienes apoyan esta tesis, sostienen que el problema de la vivienda se debe en gran parte al propio gobierno, cuya ineficiencia —o falta de voluntad— ha impedido que se desarrollen instituciones y sistemas financieros lo suficientemente sólidos para enfrentar, decididamente, dicho problema.<sup>8</sup> Desde esta postura, el Estado es el responsable de crear los mecanismos necesarios para redistribuir el ingreso en forma más equitativa; para lo cual, requiere desarrollar políticas regulatorias y distributivas que aseguren una repartición más amplia de ciertos bienes como la vivienda, principalmente hacia la población mayoritaria.<sup>9</sup>

D) *La teoría de la urbanización popular*, según esta tesis, la producción del espacio urbano, principalmente el destinado a la habitación popular, es producto de la acción que desarrollan los habitantes de bajos recursos; la masividad de esos procesos, permite afirmar a aquéllos que defienden esta tesis, que estos actores sociales son los principales constructores de la ciudad.<sup>10</sup> Esta posición propugna por una institucionalización de las formas autogestivas y populares de producción de vivienda, ya sea a través de un reconocimiento del Estado o de su imposición por la misma fuerza que levantan los movimientos sociales.

---

la población generó un déficit anual mínimo de cinco mil habitaciones. Ayuntamiento de Guadalajara, Dirección de Obras Públicas. *La Unidad José Clemente Orozco*, Constructora Popular, 1962. Una década después, se edificó un promedio de 11 mil unidades por año, mientras que la demanda se incrementaba en 15,400 casas más el déficit existente. La tasa de crecimiento anual de viviendas en esa etapa fue de 3.75% y el de la población de 4.68%. SAHOP, Jalisco, *Vivienda, Desarrollo Urbano*, 1979. En los ochenta, el ritmo de producción de vivienda sigue estando por abajo del crecimiento de la población: 4.22% contra 5.10%.

8 Así por ejemplo, durante el periodo 1950-1970, la participación del Estado en la producción de casas habitación en la ZMG fue muy limitada, alrededor de cinco viviendas de cada cien fueron construidas bajo su égida; para 1977, su participación se incrementó a un 15% del total de vivienda producidas, contribución que seguía siendo aún muy reducida. SAHOP. *Desarrollo Urbano*, Jalisco, 1979.

Es de notar también, por ejemplo, que en 1990, los recursos económicos estrictamente gubernamentales, representaron menos del 1.62% del total de la inversión pública en materia habitacional en la ZMG, según se desprende de las Estadísticas de Vivienda publicadas por SEDUE en 1990.

9 Teorías que le conceden una relativa autonomía al Estado en relación a los otros elementos de la sociedad. Quizá uno de los trabajos más representativos sea el desarrollado por P. Saunders en 1980 y retomado, desde una perspectiva menos teórica, por Alan Gilbert y Peter Ward. Véase "Low-Income Housing and the State" en: *Urbanization in Contemporary Latin America*, E. Hardoy, R. Ramírez, London, 1982.

10 Empezando por los trabajos pioneros de J. Turner (1968) y enseguida los investigadores del CENVI y COPEVI en la Ciudad de México, Y. Cabannes (1990), entre otros.

Abordar en forma independiente alguna de estas tesis (o cualquier otra que intente explicar y ofrecer alternativas a los problemas habitacionales), a nuestro modo de ver, quedan parciales ante la complejidad que reviste la política habitacional y los problemas que le son inherentes.<sup>11</sup> La posición que defendemos en este trabajo, es que el problema de la vivienda es sólo la manifestación de varias fuerzas estructurales que actúan simultáneamente sobre los modos de producción y sobre los modelos de reproducción económica, social, política y cultural, que coexisten y han coexistido en diferentes períodos en la ciudad;<sup>12</sup> de tal forma que el problema de la vivienda no existe como tal, o dicho de otro modo, existe como un síntoma o como un efecto de causas cuyo origen se encuentra en otros factores.

Ciertos hechos históricos ponen de manifiesto que en la producción del espacio se han generado, desde siempre, contradicciones estructurales que se expresan tanto sobre el mismo espacio urbano, como sobre la sociedad.<sup>13</sup> Esas evidencias —o constataciones— son las manifestaciones externas de crisis continuas que han variado con los años y las épocas.

Contradicciones que desde siempre, han suscitado los mismos problemas como la falta de vivienda para todos, hacinamiento, irregularidad en la ocupación del espacio, especulación con la tierra y la vivienda; esto es, estrategias de sobrevivencia, por un lado, y acaparamiento y opulencia por el otro. Manifestaciones externas más o menos similares que han acompañado a la ciudad en su aventura histórica y cuyo origen son las mismas causas estructurales que, con el proceso de urbanización y metropolización, tienden a exacerbarse —ampliando sólo su expresión fenomenológica—, de tal forma que el encontrar un empleo se hace cada día más difícil, más penoso el transporte público, más insuficientes los mecanismos de consumo de diversos bienes, entre los cuales la vivienda es uno de los principales.

---

11 En efecto, el tratar el problema de la vivienda desde un enfoque particular, puede derivar en una actitud igualmente reductora; ese es el caso, por ejemplo, con los que defienden una posición "estatista". Para ellos, la política de vivienda se puede restringir a lo que el gobierno y los organismos públicos hacen en materia de vivienda y de distribución de los recursos públicos.

12 Pradilla y Scheingart, cf. bibliografía.

13 Ver al respecto los trabajos de Emilio Pradilla, cf. bibliografía.

## 2. El recurso a la historio-logía<sup>14</sup>

¿Por qué, invariablemente, el Estado aparece como el principal (en muchas ocasiones el único) responsable de la falta de vivienda de los mexicanos? En la sociedad anglosajona, por ejemplo, las carencias habitacionales pueden atribuirse a un funcionamiento ineficiente del mercado, y en ese sentido, sectores importantes de la misma sociedad pueden proponer –o exigir– una intervención limitada del aparato estatal, que se restrinja a ciertas intervenciones puntuales, o incluso, a su no intervención.<sup>15</sup>

En otros países, también de tradiciones hispánicas, el Estado responde garantizando la igualdad en los medios y los derechos que ofrece una economía de mercado y su intervención –en última instancia– se hace con el objeto de reducir solamente los desequilibrios más agudos que el modelo de desarrollo socio-económico genera. Mientras que un habitante común de Guadalajara, puede suponer (incluso dar por hecho) que existe un manejo poco claro de los recursos gubernamentales, otro puede pensar que el enorme aparato burocrático es la causa de la falta de vivienda y un tercero, invocar como razón de los males, el acaparamiento de la riqueza en pocas manos y la falta de mecanismos que aseguren una distribución más equitativa de la misma. Todos, sin embargo, estarán de acuerdo, en que la solución del problema, radica principalmente en la voluntad del Estado, quien es el representante y garante de los intereses de la colectividad. Ahora bien, ¿cómo un Estado que ha intervenido tan poco en la cuestión habitacional y que es percibido simultáneamente como causa y solución del problema, puede seguir representando una opción –la única– para los sectores mayoritarios de la población y en general para todos los habitantes? Tal interrogante sitúa la cuestión en el centro de una gran paradoja: un Estado que históricamente ha tenido poca presencia en mate-

---

14 Nos referimos a la historiología y no a la historiografía, porque no pretendemos recurrir a la historia con el objeto de hacer una simple descripción de ella; eso equivaldría a subvaluar la teoría y a desechar el manejo de un esquema conceptual más completo. Lo que pretendemos es captar teóricamente la "lógica de lo viviente" como señala Aníbal Pinto (véase su libro *Latinoamérica: una visión estructuralista*, UNAM, México, 1991).

15 En efecto, la tradición empírica y escéptica de los británicos, desconfía de las teorías y modelos que atribuyen una existencia real a entidades colectivas que se sitúan por arriba de los pensamientos, motivaciones y propuestas de los individuos como agentes biológicos. En ese sentido, para ellos, el Estado aparece como una construcción o un artificio por abajo de la noción de individualidad. Véase N. Berry, "The State" en *Revue Internationale de Philosophie*, PUF, France, Vol. 45, N° 179, 1991, pp. 380-397. Sin ser el proveedor directo de bienestar, el Estado puede limitarse a garantizar las condiciones de cooperación civil, así lo desarrolla T. H. Green en su trabajo: *Lectures on the Principles of Political Obligation*, London, Allen and Unwin, 1941.



ria habitacional con intervenciones puntuales ineficientes y a través de mecanismos endebles, sigue siendo considerado como un Estado fuerte, capaz de dirigir el crecimiento y de coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos de desarrollo, principalmente los de orden social. Encontrar una respuesta, esto es, penetrar esa paradoja, requiere de un análisis particular de la naturaleza del Estado, notablemente de los diversos factores históricos y actuales que, por un lado, le erigieron en representante de la sociedad, y por otro lado, contribuyeron a que se le percibiera de esa manera.

Originalmente, nos proponíamos que el estudio tratara solamente sobre la política contemporánea de la vivienda social. La visión tan parcial que un análisis sincrónico actual nos hubiera dado, sobre el papel que realmente juegan el Estado y los poderes públicos en la producción de vivienda y su relación con los poderes locales y los diversos grupos que componen la sociedad, nos motivó a *recurrir a la historia no con el objeto de reconstruirla*; sino con la intención de poder leer más allá de ciertas acciones y discursos para entender los valores simbólicos, culturales, sociales y políticos que en última instancia hacen “la política”.

Iniciado el trabajo en esa perspectiva, nos encontramos con otros varios elementos que nos hacían necesario “recorrer nuestro trabajo en el tiempo”, es decir, apelar a la historia. En forma por demás somera evocamos a continuación dos ejemplos:

a. Un número considerable de promotores inmobiliarios coincide en señalar que el suelo urbano en Guadalajara se encuentra, hoy día, en las manos de un número reducido de terratenientes urbanos.<sup>16</sup> Su disponibilidad en el mercado de tierra es muy bajo y, por lo general, su costo alto; a diferencia de otras aglomeraciones como la ciudad de México o Monterrey, en nuestra ciudad el suelo puede alcanzar hasta un 12% o 15% del valor total de una promoción inmobiliaria.<sup>17</sup> ¿Qué es lo que puede explicar tal acaparamiento? ¿Cuándo y cómo se pudo llevar a cabo? El análisis de la política de la planificación, pone de relieve la ausencia de una política de suelo urbano y la falta de reservas territoriales públicas; constataciones que, evidentemente, no son suficientes para explicar ese fenómeno. La necesidad de entender las estrategias<sup>18</sup> de acumulación de los agentes loca-

---

16 Nos referimos a 32 entrevistas que practicamos a los promotores de la Asociación de Promotores de Vivienda de Jalisco A.C. (AJIPROVI).

17 Mientras que en ambas ciudades, el valor no rebasa un 8% y, ocasionalmente, un 10%. Lo que provoca que en la capital jalisciense, automáticamente, una parte de los financiamientos bancarios salga del techo financiero marcado por el Banco de México.

18 Más que el estudio de las estrategias de los diversos agentes, lo que nos interesa es el análisis de la genealogía y la evolución de las mismas.

les, las formas de producción y, sobre todo, las relaciones de propiedad, "aquéllas que nos descubren el secreto más recóndito de toda sociedad", como escribió Marx,<sup>19</sup> nos hacen de nuevo voltear a la historia reciente de la ciudad. Estudio que, sin duda, adquiere un mayor significado si se toman en cuenta ciertas determinantes culturales, que han influenciado grandemente el uso que se le da al suelo y la concepción que se tiene de él.

b. Una ciudad de poco menos de tres millones de habitantes —la segunda en importancia del país— no cuenta hoy día con sistemas locales de financiamiento de vivienda; los recursos de que dispone provienen de fondos y organismos nacionales, cuyas políticas y grandes orientaciones hacen inestable e insegura la producción habitacional, no solo en la aglomeración, sino en toda la entidad. Sin embargo, hasta hace dos o tres décadas, Guadalajara se caracterizaba por su habilidad para construir esquemas especiales destinados a la producción y a la gestión de la ciudad, que se materializaron en agencias particulares, dispositivos jurídicos, mecanismos financieros propios, que cubrían una amplia gama de actividades: la gestión administrativa, la planeación de la ciudad, el financiamiento de la obra pública y la producción de vivienda social. ¿Cómo fue posible que, en los últimos veinte años, se perdiera un modelo de gestión y toma de decisiones bastante original que constituye una de las grandes especificades de Guadalajara, en relación a las otras ciudades del país? ¿Qué propició que un sistema local de financiamiento de vivienda se reemplazara por otros de origen federal, uno de los cuales, paradójicamente, se inspiraba en aquellos?<sup>20</sup> ¿De qué forma, los poderes locales, notablemente el gobierno y la iniciativa privada, aceptaron esos cambios? y sobretudo: ¿qué tipo de transformaciones se dieron en el ámbito económico-social y político, una vez adoptados los nuevos sistemas? Cuestiones como éstas, de nuevo nos remiten a la historia, haciendo necesario un estudio particular sobre la evolución de las formas de producción y los sistemas de financiamiento en relación a las instituciones, públicas y privadas, que funcionaron en diferentes momentos en la ciudad.<sup>21</sup>

19 C. Marx, *El capital*, FCE, México, 1974, Tomo III, p. 733.

20 Hacemos alusión al Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), institución que fue creada en gran parte, en base al esquema técnico-financiero del Instituto de Bienestar Social (IBS), un organismo de origen tapatío (véase la hipótesis desarrollada en el Periodo 5).

21 Estudio que realizaremos desde una perspectiva estructuralista, que nos facilita su comprensión en relación a las tendencias y transformaciones principales. Véase el método de investigación empírica propuesto por C. Topalov: "La dinámica de las contradicciones estructurales" en su libro *Le logement en France-Histoire d'une marchandise impossible*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1987, p. 17.

Seguramente el trabajo que en un primer tiempo, planteábamos realizar sobre la política de vivienda actual, habría ganado en profundidad y en análisis de detalle; empero, a diferencia del estudio histórico que proponemos, no nos hubiera permitido aprehender la dinámica de las transformaciones de los sistemas de producción y acceso al suelo y la vivienda ni tampoco nos hubiera permitido entender los factores que las producen y la forma en que éstos evolucionan.<sup>22</sup>

Estamos conscientes de que un estudio de tal amplitud, corre el riesgo de resultar un análisis global –cuasi panorámico– que sea, por lo mismo, terriblemente reductor de la complejidad y realidad histórica de la ciudad. Tomamos el riesgo, prefiriendo dar cuenta de la evolución de las relaciones de propiedad, del devenir de los actores, de los sistemas de producción y las relaciones sociales. Esto es, de un pasado que carga de historia el presente y de un presente que se explica por el pasado. Preferimos construir una “visión continua y homogénea” en un sólo espacio de análisis, que es la ciudad de Guadalajara.

### 3. Cuatro paradigmas y una hipótesis

La posibilidad de trabajar en una perspectiva histórica, nos plantea la necesidad de manejar una periodicidad que, en forma clara, articule la diversidad de formas sociales a través de las cuales la vivienda ha sido producida y poseída en la historia de la ciudad. Considerando como objeto de análisis, no tanto la política de vivienda social, sino el carácter social de la política habitacional. Objeto que puede recubrir varios aspectos, por ejemplo: una función redistributiva, la búsqueda de un equilibrio social, un proyecto de carácter colectivo como el de consolidar un barrio, e incluso, una dimensión física que se refiere al número de metros cuadrados edificados y la calidad de los mismos. Es decir, una gran diversidad de nociones de *lo social*, que nos hacen necesario construir un sistema interpretativo que nos permita conocer las determinantes principales, para entender cuándo la política fue social o no lo fue; sistema que haremos reposar en dos grandes variables o categorías de análisis:<sup>23</sup> la cues-

---

22 Así lo hace notar C. Topalov al invocar la importancia del análisis de las contradicciones estructurales, que requiere dos tipos de necesidades: “En la sincronía, las relaciones sociales constituyen un sistema que comporta una lógica interna que se impone a los agentes bajo la forma de una racionalidad específica. En la diacronía, el desarrollo de las contradicciones constitutivas de la estructura se hace poco a poco incompatible con la reproducción del sistema lo que implica un cambio”. C. Topalov, *Op. Cit.*, p. 21.

23 Categorías de análisis que, desde una visión estructuralista, consideramos como las variables más permanentes en la evolución global del “sistema” que es la ciudad. Pinto Anibal, *Op. Cit.*, p. 21.

tión del suelo y el papel de los agentes que, en diferentes momentos, han producido el espacio habitacional; entre los cuales incluimos, como uno de los principales, al Estado.<sup>24</sup> Ambas variables se engloban en otra gran categoría que es el *modo de producción* de cada momento histórico.

De tal forma que, en lo que respecta a la primera de esas variables, privilegiaremos ya sea las formas particulares de producción o de transformación del suelo, los mecanismos de distribución (que en nuestro caso, siempre referiremos a los sistemas de acceso al suelo-vivienda)<sup>25</sup> y las relaciones de propiedad, principalmente, las estrategias de acumulación de este bien. Mientras que en lo que respecta a la segunda variable, analizaremos poco las relaciones sociales y nos centraremos en las estrategias, prácticas o políticas, que desarrollan los agentes privados y públicos que están implicados en el proceso de producción y distribución de vivienda.

Tomando en consideración que esas prácticas y políticas están limitadas por ciertas determinantes estructurales, fundamos nuestro análisis en el sistema socio-político y económico que prevalece en cada periodo; de esa manera, podemos dar cuenta de la evolución general de la estructura, y dentro de ella, de las lógicas de acción que cada uno de esos agentes desarrolla.

En base a una observación empírica, los cambios socio-políticos pueden ser mejor explicados en términos paradigmáticos.<sup>26</sup> A manera de un primer marco analítico general, para este trabajo identificamos cuatro grandes paradigmas o modelos socio-políticos, que se suceden en la historia de Guadalajara: la emergencia de un estado patrimonialista (siglos XVI-XIX); la conformación de un sistema liberal (1820-1880); el desarro-

---

24 Es de notar que ambas variables, se refieren mucho más a los "productos", en el sentido de que estudian la política de vivienda desde una visión instrumental (las formas de producción y su impacto) y no los "procesos"; lo que significaría examinar el papel de la vivienda dentro de una política social que contribuya, por ejemplo, al desarrollo de la ciudadanía, a la toma de conciencia en las formas de consumo colectivo de la ciudad, del acceso y apropiación del espacio ciudadano, en fin, de una mayor democracia. Aspectos que se dejan como preguntas para trabajos futuros y que en el curso de este estudio se abordan tangencialmente como interrogantes no demostradas.

25 Nótese que dentro de las relaciones de producción, en muy rara ocasión, nos referiremos a las prácticas o comportamientos de consumo del espacio. Tampoco analizaremos las características físicas o técnicas de la vivienda.

26 Véase al respecto, el trabajo de Viviane Brachet-Márquez, cuya propuesta metodológica intenta explicar los cambios socio-políticos en la historia reciente de México con el desarrollo de cinco grandes paradigmas. *LAR Review on Latin America. The case of Mexico*, 1980, pp. 91-157.

llo de un modelo pluralista (1920-1970); y la imposición de un autoritarismo centralista (1970-1992).<sup>27</sup>

Si bien en cada etapa de la historia, un paradigma sucede a otro, no queremos plantear con ello que la realidad sea plana o lineal, por el contrario, nuestro presupuesto ontológico es que uno de ellos puede conformarse de otro (al heredar o retomar ciertos elementos) o, también, dos o más pueden coexistir en ciertos momentos históricos. Empero, a pesar de existir tal diversidad, uno de ellos se impone con mayor claridad que los demás en una etapa determinada. Es eso lo que nos marca una periodicidad y es eso, también, lo que le da un carácter particular a Guadalajara en relación a otras ciudades.

En forma por demás somera, las características principales de cada paradigma son las siguientes:

**Un Estado patrimonialista (siglos XVI-XVIII):** El Estado colonial, intentando construirse a semejanza del Estado ibérico, va a imponer cargas y otorgar beneficios, en forma completamente discrecional, a una sociedad dividida en cuerpos, jerarquías, rangos, etc., implantando un modelo cultural y político que, por su carácter selectivo y autoritario, va a "privilegiar el regimen de intercambio de favores en lugar de un principio de igualdad ante la ley."<sup>28</sup>

Fundado en un sistema de relaciones clientelistas, el modelo va a convertirse en un mecanismo eficaz de integración social y política que desde el Estado, pasando por el poder local y llegando hasta la base de la pirámide social, va a funcionar en base a estrategias de derogación, favoritismos y prebendas múltiples. Encontrando, a través de todas ellas, una fuente constante de legitimación y reproducción del poder.

La Corona, y más particularmente el Rey, era el propietario inmanente del suelo; localmente, el municipio distribuía la tierra en su nombre, no en base a un principio abstracto, sino de acuerdo con servicios que se le

---

27 A partir de la administración del presidente De la Madrid (1982-1987), se podría hablar de un quinto paradigma, que es el del modelo neo-liberal. Paradigma que en el campo de la habitación, se desarrolla en forma clara con el gobierno de Carlos Salinas y, fundamentalmente, en sus dos últimos años de sexenio (1992-1994). A fin de evitar el riesgo de que la presentación que hiciéramos de él, en la introducción, no diera lugar a un análisis ulterior en detalle, nos limitamos simplemente a señalarlo, considerando que en el quinto y último periodo de este trabajo, tomaremos en cuenta la influencia que este paradigma ha tenido en la política habitacional y, más particularmente, sobre los sistemas financieros y las instituciones vivendísticas.

28 Jean Riveleis, *Le pouvoir clientéliste local: un canal de redistribution nécessaire ou un blocage de changements démocratiques, le cas du Mexique*, ORSTOM, ponencia presentada en el Congreso de Americanistas de Estocolmo, 1994.

rendían.<sup>29</sup> La gran variedad de formas de propiedad y de ocupación del suelo, eran el resultado de una sociedad dividida que, según los diferentes cuerpos y estamentos, expresaba también diferentes formas de relación y de dominación.

La producción, distribución y acumulación, ya sea del espacio, de las riquezas o del poder, refleja un modo cultural y político muy particular propio a las sociedades oligárquicas y premodernas. Queremos probar en este trabajo, que mucho de esa cultura, del modelo social y del sistema político, ha trascendido en el tiempo, reconociéndosele como un carácter especial del sistema político actual; pensamos, fundamentalmente, en los nuevos sistemas de integración política y social que, en forma estructural, se fundan en un clientelismo institucionalizado que es operado por un estado centralista y burocrático en forma selectiva y autoritaria.

**Un sistema liberal (1820-1880):** A las diversas instituciones y corporaciones, se opone la idea de los individuos, al pensamiento eclesiástico, el concepto de la libertad de la libre conciencia, al sistema de privilegios, un principio fundamental de igualdad en que la sociedad misma –y no el Estado– es la principal encargada de construir ese nuevo marco en base a relaciones económicas, sociales y políticas diferentes.

Las doctrinas liberales del igualitarismo y de la libre competencia, rompen con el sistema de privilegios y lealtades, intentando instaurar un nuevo orden fundado en el individualismo y la propiedad privada, que encuentra sus propios límites en el espíritu de acumulación de los individuos que acaparan por igual el poder, la riqueza y los diversos bienes que la sociedad produce.

---

29 El concepto de Estado patrimonialista, lo utilizamos en este trabajo, a partir de una doble acepción. La primera se refiere al hecho de que, desde la conquista y la fundación de una ciudad el Estado colonial, aparece como el propietario inmanente de la tierra de la ciudad-región, un atributo o calidad que es aceptado y reconocido ampliamente por toda la sociedad. Y la segunda, se refiere a la legitimidad cultivada por el Estado con los habitantes, en el momento de transmitir la propiedad raíz; la transmisión se hace de forma completamente discrecional por medio de favores o mercedes que se entregan a título individual o a grupos constituidos en corporaciones dentro de un sistema que de origen es clientelista.

El patrimonialismo –que es el reconocimiento y aceptación de ese Estado y de las relaciones que mantiene con la sociedad– se reproduce en el tiempo en forma cultural hasta que se operen tres grandes tipos de cambios: i) en el modo de reconocimiento social que puede llevar, por ejemplo, a la pérdida de legitimidad; ii) en el tipo de alianzas construidas por el Estado que, al perseguir otras finalidades (que el colonizar), puede verse en la necesidad de modificar la estructura de poder y las reglas de funcionamiento de la sociedad con un debilitamiento de los grupos corporativos; y, iii) en la transformación del suelo de valor patrimonial de uso, a un valor mercantil de cambio, lo que supone una mutación de un proto mercado a un mercado de suelo más moderno.

Las lecciones del liberalismo del siglo XIX –palanca impulsora del capitalismo–, parecen perderse en el curso de la historia, igualmente sus consecuencias y efectos perversos. El proyecto neo-liberal actual, formulado por un régimen autoritario y neo-populista, pretende desconocer, ¿por su miopía tecnocrática?, que sin una regulación e intervención estatal, el sistema no funciona, o dicho de otra manera, funciona sólo para una elite económico-política que se fortalece en detrimento de las grandes mayorías.

Con formas culturales y políticas diversas, muchas de ellas “prestadas” de otros paradigmas, el pensamiento liberal contemporáneo integra otras prácticas y comportamientos, fundamentalmente aquéllos que resultan de un autoritarismo centralista. Combinación, que como lo vamos a ver, hace poco caso de algunos principios fundamentales como el respeto a la libertad y la igualdad de los ciudadanos: principios sobre los cuales finalmente descansa la democracia y el mismo liberalismo.

**Un modelo pluralista (1920-1970):** En este modelo, la sociedad organizada es la fuente del cambio. Los individuos se incorporan a grupos y a diversas asociaciones con la seguridad de que la representación compartida, en las instancias de decisión y operativización, es necesaria como factor de desarrollo y de estabilidad. Se trata, sin duda, del modelo socio-político que ejemplifica y hace más específico el caso de Guadalajara.<sup>30</sup> En efecto, a los problemas que vive la sociedad tapatía,<sup>31</sup> se responde con un esquema completamente local, que intenta recomponer la sociedad en base a iniciativas de personas (que actúan en forma individual o representados por instituciones) y que se incorporan así al proceso de modernización en complementaridad con el Estado.

La complementaridad es una fusión de los intereses que compiten por obtener mayores beneficios particulares, pero dentro de un marco de entendimiento que resulta del hecho de compartir objetivos y valores comunes.<sup>32</sup> Su carácter pluralista lo toma de esa fusión; sin embargo, plu-

---

30 Quizá una de las ciudades que haya desarrollado un modelo similar, desde el punto de vista de una cierta convergencia en las decisiones y acciones de diversas agrupaciones sociales, sea Querétaro. Así lo hace notar Beatriz García Paredes en su trabajo: *Cambios en el uso y tenencia de la tierra y procesos sociales entre los agrupamientos en la urbanización del México moderno* (Cf. bibliografía). Sin embargo, ella misma se encarga de precisar que el modelo desarrollado en esa ciudad, fue el resultado de designios voluntaristas de grandes grupos empresariales y no de una alianza sector privado-sector público, como fue el caso de Guadalajara.

31 A decir de Daniel Vázquez, exdirector del Departamento de Urbanismo del Estado de Jalisco, los principales problemas que se vivían eran el fin de un gobierno revolucionario, la cristiada, el reparto agrario, la educación socialista, la falta de recursos del gobierno local. Entrevista, junio 1994.

32 Viviane Brachet, *Op. Cit.*, p. 93.

ralismo no es sinónimo de democracia ni de participación abierta. En realidad, se trata de un modelo excluyente que mantiene estabilidad, gracias a la dominación del mismo sistema y no a la apertura de fuerzas en oposición.<sup>33</sup>

En coincidencia con una corriente nueva del pensamiento sobre la participación ciudadana, se desarrollan formas múltiples de asociación y colaboración, abocadas a impulsar el proceso de urbanización e industrialización en la ciudad. En ese sentido, la participación es más consecuencia natural de la conformación de una estructura económica, que de un avance particular de la organización social. La percepción economicista del paradigma es notable; en ese sentido, se trata de una evolución del modelo liberal que, implícitamente, considera que los mecanismos de colaboración y concertación contribuyen a desarrollar las capacidades individuales en el marco de un trabajo común.

**Un Estado autoritario centralista (1970-1992):** Del paradigma pluralista resultan esquemas, instituciones y dispositivos diversos, que terminan institucionalizando la colaboración entre el sector público y el privado. Nuevas necesidades e imperativos nacionales —básicamente la crisis económico-fiscal y de legitimidad del gobierno— llevan a adoptar medidas de índole nacional, para evitar la dispersión de fuerzas centrifugas (regionales o estatales) que pudieran generar contrapoderes importantes.

Esos cambios implican el rompimiento o el abandono de los esquemas locales; en adelante, es decir, a partir de los setenta, la sociedad tapatía funciona en base a la intervención del Estado central, en lo que toca a las iniciativas y políticas de desarrollo industrial y urbano. Con fuertes resabios patrimonialistas, el gobierno de esos años, impone su concepción sobre el desarrollo y define los modelos a seguir por arriba de los deseos de la clase dominante y dominada. Es un sistema autoritario que elige centralizar el control político y la toma de decisiones, utilizando como un mecanismo de reproducción del poder y de integración política y social, las viejas formas clientelistas (entre las cuales, el suelo y la vivienda, se convierten en uno de los vectores principales).

A una sociedad cada vez más polarizada, se le responde con una serie de medidas que, en el fondo, provocan una mayor polarización. Por un lado, se impulsa un proyecto modernizador con grandes orientaciones macroeconómicas y de desarrollo industrial; por otro lado, se revive con mucho mayor fuerza el fantasma del clientelismo, por un Estado populis-

---

33 Se trata de una participación exclusiva entre ciertos actores: los sindicatos oficiales, las asociaciones de comerciantes y las cámaras patronales; de ahí que, quizá, debería llamársele un **modelo corporativista**.



ta que remodela los sistemas corporativistas en base a nuevos tipos de organizaciones y alianzas.<sup>34</sup> La polarización social genera una movilización política a nivel nacional, que ejerce una fuerte presión para que se operen cambios y se reajuste el sistema o para que se abran nuevos sistemas, a fin de atender esa polarización y no reforzarla.<sup>35</sup> Con el avance neo-liberal, el Estado adapta sus mecanismos de regulación social, a los nuevos problemas económicos, redifiniendo los límites de su intervención y reestructurando sus mecanismos de integración a través de la coparticipación.<sup>36</sup>

El papel que juega el Estado, como regulador de las desigualdades económicas y sociales y como representante de los intereses de la colectividad, varía en cada uno de los momentos históricos que corresponde a cada paradigma. Independientemente de esas mutaciones, un vínculo estructural caracteriza al Estado: su apoyo directo a la acumulación de capital y al desarrollo de un modelo capitalista y su deseo de mantener una estabilidad social. Objetivos que de una forma u otra, se traducen en una consciencia más o menos clara de que los problemas societales y las distorsiones que genera el modelo de desarrollo, son finalmente de su competencia.

*Nuestra hipótesis* se fundamenta en un postulado inicial y es que, en cualquiera de esos paradigmas, el Estado aparece como el principal responsable de la creación y conducción de lo que se podría equiparar a una política social (dentro de la cual se incluye la política de vivienda),<sup>37</sup> viéndose constantemente confrontado a mediar con los diversos sectores que componen a la sociedad y a él mismo. En algunos momentos particulares de la historia, puede aparecer lo suficientemente “fortalecido” o voluntarioso para implementar, ya sea una nueva política nacional o para llevar a cabo un nuevo modelo de desarrollo dentro de un proyecto global de justicia social (caso en que aplica leyes con ese mismo carácter); mientras que en otros momentos, ya sea por cambios estructurales,<sup>38</sup> coyunturales<sup>39</sup>

---

34 Wayne Cornelius (1989), citado por Nancy Robinson, cf. bibliografía.

35 Véase el trabajo de Jorge Basurto: *La clase obrera en la historia de México en el régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, UNAM, Siglo XXI, 1983.

36 Denise Dresser. *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems, Mexico's National Solidarity Program*, Center for U. S. Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.

37 La política social como concepto, amerita sin duda un comentario especial, pues estamos conscientes de que estamos manejando un anacronismo conceptual ya que la política de vivienda, propiamente dicha, aparece con el Estado mexicano moderno, es decir, al final de la Revolución.

38 Pensamos particularmente en los cambios sobrevenidos con las Leyes de Reforma, Periodo II.

39 Por ejemplo, en la asimilación del aparato de Estado a alguno de los poderes locales, lo que conduce a la eliminación temporal de aquél de la escena política. Véase el Periodo IV

o estratégicos, por un debilitamiento de su poder decisonal o por factores exógenos,<sup>40</sup> las leyes se desreglamentan o derogan, y la política de vivienda social se reduce virtualmente a cuestiones de carácter enunciativo o discursivo.

De acuerdo con esta hipótesis, la cuestión social aparece como la expresión de una síntesis de negociaciones y el Estado como el único actor que es capaz de asegurar que los sectores de bajos recursos puedan tener acceso a una vivienda, ya sea con su intervención directa o bajo su rectoría.<sup>41</sup> La política aparece así, como una “técnica” que puede permitir la realización de los valores y de los fines que globalmente persigue la sociedad (la justicia social por ejemplo). No es ella un fin en sí misma, de tal forma que la ausencia de planes, proyectos o medios para responder a la política habitacional, en un momento dado, no debe interpretarse como la no implementación de esa “técnica” particular, sino como su aplazamiento o su sustitución temporal por otros valores sociales que defiende un grupo particular que cuenta con la colaboración coyuntural del Estado.

El Estado no es entonces una parte orgánica de la clase dominante ni una extensión de las estructuras económicas y políticas que ellas construyen. Es decir, no le consideramos, según la pura expresión marxista, como un agente fiel del capital o una expresión unívoca de él.<sup>42</sup> Lo entendemos más como un factor de reducción de antagonismos y de contradicciones que expresan los diferentes poderes locales; antagonismos que procuran integrar y, a partir de ellos, avanzar en su posición inicial a un cierto consenso que es, a la vez, dinámico y socialmente integrador. Las posiciones en conflicto hacen, de la dinámica política, una dialéctica que por su propia naturaleza puede conducir a propuestas y a proposiciones nuevas; *del flujo de esas contradicciones puede emerger el carácter social de la política.*

No queremos decir con ello, que el Estado represente en forma responsable y equitativa a los principales grupos de la sociedad; sin embargo, pensamos que el Estado juega —o puede jugar— un papel fundamental como la única fuerza capaz de concebir las condiciones de una integración social, con la energía necesaria para imponer un arbitraje y reducir

---

40 Por ejemplo, la intervención del FMI o del Banco Mundial, políticas que analizaremos en el Periodo V.

41 Intervención que debe diferenciarse de las diversas formas de participación en la política, en los aparatos decisonales o en la producción de vivienda, propiamente dicha, lo cual evidentemente se extiende a todos los actores sociales.

42 El Estado como un agente del capital, el cual tendría la inteligencia de concederle cierta autonomía al primero, asegurando así de manera funcional, su propia dominación. Véase Badie Bertrand y Birnbaum Pierre. *Sociologie de l'Etat*, Pluriel, Francia, 1979, p. 16.

algunas fuerzas de los diversos poderes locales. Sin su intervención, difícilmente puede instrumentarse una verdadera política social.

En este trabajo, lo estudiaremos más como un ente en constante recomposición con una cierta autonomía que le otorga la sociedad en su conjunto, pero que en realidad en diversos momentos históricos, queda bajo la tutela de algunos grupos particulares. Viéndose influido por diversos factores, los cuales intentaremos identificar y analizar en este trabajo de acuerdo a la manera que han evolucionado los cuatro paradigmas que presentamos líneas arriba.

Esta hipótesis nos lleva a considerar que el análisis de la política que desarrollan el Estado y los sectores privado y social, el estudio de sus transformaciones, de sus alianzas, etc., nos permitirá comprender globalmente la política de vivienda social en Guadalajara.

#### **4. Delimitación del campo de la investigación**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el trabajo cubre dos grandes vertientes: una histórica y otra actual. Con el estudio histórico —de carácter analítico interpretativo—, esperamos llegar a comprender cuáles fueron las especificidades del modelo local de desarrollo, las características de los actores, así como las formas de producción del espacio urbano. Para ello, tomamos en consideración los aspectos económicos, sociales y políticos, que atañen a la producción y transformación del suelo y la edificación posterior de la vivienda.

En esta primera vertiente, el marco general comprende, entre otros puntos: una descripción general de los sistemas de producción que fueron utilizados en el tiempo, de las formas de propiedad y un análisis del papel que jugó el Estado y los diversos grupos sociales que con sus alianzas, estrategias y conflictos, moldearon lo que hemos denominado la política de vivienda.

Con el estudio actual, procuramos resituar a los actores, pasando de la producción del espacio urbano a la producción habitacional, propiamente dicha. Analizamos en particular, la emergencia del sector inmobiliario y la aparición y evolución del mercado de la vivienda. En esta segunda vertiente, se aborda en forma específica a las instituciones vivendísticas contemporáneas, analizando el discurso y el comportamiento de los agentes que las crearon y desarrollaron, los sistemas financieros que las alimentan, los programas y operaciones que derivaron de ellas y el impacto que tienen sobre la población de escasos recursos.

Nuestros dos ejes temáticos: el suelo urbano y el papel de los agentes que en diferentes momentos han producido el espacio habitacional, nos sirven como elemento articulador de las dos vertientes.

En cuanto *al suelo*, estudiamos el origen de la estructura jurídica de la propiedad raíz, los tipos de propiedad que derivan de ella, su evolución y los diversos sistemas de acceso al mismo. Una vez que consideremos, de manera muy general, las causas que provocaron las mutaciones en las formas de propiedad, nos centraremos en los efectos que éstas tienen sobre los modos de ocupación.

En cuanto *a los agentes*, estudiamos las estrategias y prácticas que desarrollan los agentes privados y públicos que intervienen en el proceso de producción-circulación de las viviendas; tomando como punto de entrada e hilo conductor del análisis, los modos de producción. Del exámen de la autoconstrucción, como forma principal de producir el espacio, nos pasamos a la edificación de vivienda por encargo, enseguida describimos con el máximo de detalle posible la emergencia de la promoción inmobiliaria privada y, posteriormente, su articulación con el sector de la industria de la construcción, para concluir con los diversos sistemas de producción pública. Recorrido en el que no omitimos las formas de producción informal que, de una forma u otra, han acompañado a la ciudad en su aventura histórica y que, hoy día, representan el mecanismo más importante de producción del espacio habitacional en la ciudad.

En ningún momento nos ocupamos de la vivienda como producto; es decir, como un objeto arquitectónico, y sí centramos nuestro trabajo en la vivienda como proceso, que puede generar diferentes tipos de productos.

En conclusión, el objeto principal de este trabajo, es el conocer si la política habitacional ha tenido un fin social. Para ello, nos limitamos a estudiar dos variables principales: la cuestión del suelo y el papel de los agentes que, en diferentes momentos, han producido el espacio habitacional. Los indicadores de análisis se circunscriben a tres puntos o interrogantes principales: i) ¿Cómo han evolucionado históricamente las formas de producción<sup>43</sup> de vivienda social y popular y los diversos modos de ocupación y acceso?; ii) ¿Cuál fue el origen y cómo se desarrolló la promoción inmobiliaria, pública y privada, en la ciudad y cuál ha sido su impacto en la política de vivienda social?; y; iii) ¿Cuál ha sido el papel, que históricamente ha desempeñado el Estado, en la formulación e implementación de la misma política habitacional?

---

43 Como lo señala Topalov: "la producción de vivienda es fundamentalmente histórica; es decir, organizada por relaciones sociales que determinan las finalidades, las modalidades y el objeto". *Op. Cit.*, p. 383.

## 5. Periodos del estudio

La necesidad –líneas arriba explicitada– de revisar la historia, no nos obliga a cubrirla toda a partir de un trabajo diacrónico exhaustivo. Nuestras posiciones teóricas y metodológicas, enunciadas en esta introducción, nuestro marco conceptual y las hipótesis que avanzamos nos marcan, en forma por demás empírica, los periodos necesarios para cubrir nuestros dos ejes temáticos y para intentar responder a las interrogantes que formulamos.

Un periodo –que es la transición de una fase histórica a otra–, puede definirse ya sea por un proceso general, que se estructura en base a pequeños cambios y a largo plazo (en el que poco a poco se crea un sistema particular de producción del espacio urbano o habitacional); o por una ruptura importante que se opera en un corto tiempo y que, en forma radical, transforma un sistema o un tipo específico de propiedad.

El desarrollo de los sistemas mixtos de gestión de la ciudad: sector público-sector privado, ejemplifica bien un proceso largo que termina por conformar un modelo especial, mientras que la desamortización de la propiedad corporativa en vías de su privatización, representa un caso claro de ruptura. Uno funcionó durante cinco décadas y no nos parece exagerado señalar que se gestó en el curso de la misma historia de la ciudad. El otro se llevó a cabo en tan sólo 18 años y se estructuró probablemente en dos o tres décadas.

A fin de reducir al máximo lo arbitrario de la división de la historia, debemos pensar en la necesidad de escoger aquellos momentos o aquellos periodos que globalmente sean capaces de mostrarnos la evolución general de la estructura (que es la ciudad); que al mismo tiempo, nos revelen su especificidad (sobre otras estructuras); que nos den luz sobre los fenómenos de continuidad y de cambio y, finalmente, que nos resulten fundamentales para los propósitos de este trabajo. Evidentemente, no todos los momentos históricos son exclusivos a Guadalajara; algunos son comunes a la historia del país, e incluso, a la historia de la urbanización en América Latina. Pensamos, por ejemplo, en la estructura territorial con que se funda la ciudad, en los primeros sistemas de propiedad y en las funciones urbanas que se originan de él. Pensamos también en ciertos fenómenos que se desarrollan en varias ciudades hispanoamericanas con una sincronía remarcable, por ejemplo, la aparición de las colonias residenciales y con ellas la emergencia del sector inmobiliario a principios de este siglo –por citar algunos momentos–. Lo que a nosotros nos interesa, es conocer el camino de su propia evolución y, sobre todo, los resultados o efectos que tuvieron sobre la dinámica particular de la ciudad.

Los periodos elegidos son, en ese sentido, los “tiempos reales” que experimentan los fenómenos que, a nuestro juicio, son los más importantes, y que en el caso particular de Guadalajara, nos ayudan a explicitar con claridad cómo se constituye el campo de la investigación y cómo se conforma la estructura del trabajo. Su presentación somera, en esta introducción, nos permite fundamentar su elección, presentar un plan general del libro y esbozar algunas de las líneas que, en lo particular, desarrollaremos a lo largo del mismo. Los periodos son los siguientes:

- 1 La evolución de la estructura jurídica de la propiedad raíz, los sistemas de acceso al suelo y la vivienda, y el papel del Estado (siglos XVI-XVIII).
- 2 El liberalismo del siglo XIX en Guadalajara, su influencia en la propiedad inmobiliaria urbana y en la vivienda.
- 3 El desarrollo de las primeras promociones inmobiliarias (1880-1920), las colonias residenciales y populares, su impacto en la vivienda.
- 4 El desarrollo de los fraccionamientos populares y su impacto en la vivienda (1920-1970). Las instituciones “mixtas”: un modelo sui generis de producción y gestión de la ciudad (1940-1970).
- 5 La intervención del Estado central en la cuestión habitacional y la promoción inmobiliaria local (1960-1980). La política de vivienda moderna y el papel del Estado (1980-1990).

La vertiente historiográfica, a la que hemos venido haciendo alusión, queda cubierta con los tres primeros periodos aunque, evidentemente, los cinco conforman la historia de la vivienda en Guadalajara. Los dos últimos, se refieren a la política moderna, segunda vertiente del estudio, en que la ciudad cambia de escala y con ella la dimensión de los problemas y de las respuestas que es necesario instrumentar. Nuestros dos ejes temáticos se estudian longitudinalmente a lo largo de los cinco periodos.

## **6. Presentación general del marco analítico de los periodos**

### *La dimensión histórica del trabajo*

*Periodo 1: la evolución de la estructura jurídica de la propiedad raíz, los sistemas de acceso al suelo y la vivienda y el papel del estado (siglos XVI-XVIII).*

Fundada Guadalajara, el gobierno colonial adopta las ordenanzas y disposiciones legales que le marca la Corona y, simultáneamente, desarrolla formas particulares para urbanizar y consolidar la ciudad; desde entonces,

se entabla una "lucha" para crear un espacio urbano independientemente de esas reglas reales, pero dentro de una misma estructura que es la del Estado patrimonial –*primer paradigma del sistema socio-político de la ciudad*–.

De la fusión de intereses, estrategias y políticas de la metrópoli y del gobierno local, nace un sistema de gestión y producción de la ciudad dinámico, que en adelante se transforma conforme evolucionen esos intereses y estrategias en relación a la emergencia de nuevos actores y nuevas condiciones.

Las características de esos sistemas y sus mutaciones principales, serán estudiadas en estos tres primeros siglos de vida de la ciudad, no en un sentido cronológico estricto, sino en base a dos cuestiones principales relacionadas con la producción y distribución del espacio urbano, ellas son: i) los tipos jurídicos de suelo urbano y las relaciones de propiedad que derivan de ellos; y, ii) los modos de ocupación del suelo.

Este periodo es particularmente propicio para entender el origen y la evolución de los patrones de acumulación de la propiedad raíz y para profundizar en el papel de los poderes locales,<sup>44</sup> fundamentalmente la Iglesia, quien conjuntamente con el Municipio, detentaba un enorme patrimonio inmobiliario que fue acumulando a lo largo de estos tres siglos.

Partiendo del supuesto de que, a una tal variedad de tipos de suelo, correspondía otra similar en cuanto a las formas de ocupación, nos daremos a la tarea de identificar y describir las principales que coexistieron a lo largo de este periodo.

Esta parte del trabajo se consagra a profundizar la relación que había entre la propiedad, los tipos de propietarios, el valor que éstos le atribuían

---

44 Tenemos indicios suficientes para aventurar la hipótesis de que los terrenos colectivos que circundaban la ciudad, se privatizaron prematuramente en Guadalajara, lo que no fue el caso en otras muchas ciudades de origen hispanoamericano como la Rioja y Mendoza en Argentina, Maldonado en Uruguay, la Cuenca en Ecuador (véanse las monografías del Seminario Internacional *La Cuadrícula en la Ciudad Hispanoamericana-Un modelo urbano permanente*, Salamanca, España, Quinto Centenario, 1992). Esos terrenos se entregaron en forma individual, y no colectiva, a ciertas familias, las cuales durante muchos años, los explotaron conservando sólo la posición de las mismas hasta que les fue entregada la propiedad. Los ranchos, potreros y haciendas que nacieron de ellos, provocaron un rompimiento en la estructura de la propiedad jurídica del suelo que, a su vez, provocó que el Ayuntamiento perdiera los terrenos que circundaban la periferia; terrenos que además de servirle como reservas urbanas y herramientas de control del crecimiento, le representaban un "espacio" idóneo para aplicar una política de tipo social que, en lo estrictamente habitacional, dependía en ese entonces, de la conservación de suelo de origen colectivo o destinado exclusivamente a esa función (ver los Apartados 6 y 7 de este Periodo).

a la tierra y el uso que le daban, así como los derechos de ocupación que permitían; relación que estudiaremos en su carácter evolutivo. Nuestro objetivo es el de examinar el valor que se le atribuía al suelo, como un elemento esencial de la política de colonización y poblamiento, intentando poner en claro las características múltiples de este bien: factor de enriquecimiento económico y objeto de acumulación para la Iglesia y ciertos agentes privados; factor de equilibrio social para el municipio pues a través de él garantizaba un acceso colectivo a la ciudad; factor de legitimidad de poder para el Estado colonial quien lo utilizaba como una forma de dominación y de reproducción de las relaciones sociales; factor de movilidad social para los habitantes de la ciudad.

El suelo era un bien patrimonial que poseía a la vez un valor mercantil y un fuerte valor social y cultural, circulaba poco y se le usaba y explotaba en forma precapitalista, con derechos de uso que eran hereditarios y bajo sistemas de renta fija. Era un bien que cumplía con objetivos sociales, gracias a la presencia del poder público municipal; la manera en que se disponía de él se asemejaba a una forma de política de hábitat social contemporánea. Bajo esa hipótesis, queremos estudiarlo, intentando poner en claro el papel que jugó el Estado colonial, el gobierno y los diversos poderes locales, en la evolución que el suelo tuvo a formas de uso más capitalistas; evolución que analizaremos en los periodos ulteriores.

## Periodo 2: *el liberalismo del siglo XIX en Guadalajara, su influencia en la propiedad inmobiliaria urbana y en la vivienda.*

Este periodo es, por decirlo así, la crónica de un instante histórico: un momento que se origina con el cambio del modelo socio-político –a un *paradigma liberal*– y que atañe aspectos como la propiedad, el librecambio, la democracia y el federalismo.<sup>45</sup> Los teóricos que lo conducen, buscan secularizar a la sociedad y al Estado, así como el erradicar los sistemas corporativos y los privilegios que le son inherentes, a fin de instaurar una base legal y jurídica de igualdad entre los hombres.

Para ellos, la propiedad raíz (tanto rural como urbana) es un elemento específico estructural necesario para poder llevar a cabo esas transformaciones. De ahí que apunten sus baterías teorico-ideológicas hacia ella, procurando que la propiedad raíz eclesiástica, municipal y comunal, se privatice y homologue en propiedad privada. De hecho, su objetivo es el

---

45 Jesús Reyes H., *El liberalismo en pocas páginas*, Porrúa, 1985.



de consolidar un mercado de suelo que garantice la libre circulación de este bien en la sociedad.

Si bien el liberalismo se llevó a cabo simultáneamente en varios otros países latinoamericanos, fue en México en donde cobró una especial importancia en el campo de la vivienda y de la propiedad inmobiliaria urbana. La falta de estudios similares de otras ciudades del país, nos impide cualquier análisis comparativo que ponga de relieve que Guadalajara fue un caso específico o, en todo caso, con características particulares.<sup>46</sup> Por esa razón, nos limitaremos a analizar en detalle la manera en que se llevó a cabo ese proceso, poniendo un énfasis especial en el impacto que tuvo sobre las formas de propiedad y de ocupación. Nuestra intención es la de probar cómo el proceso de desamortización de los bienes municipales y eclesiásticos, que se llevó a cabo entre 1856 y 1874, fue en realidad, un nuevo proceso de amortización y acaparamiento; proceso que generó efectos perversos en las condiciones habitacionales de una gran parte de la población mayoritaria.

Con este movimiento teórico-ideológico, se ponen de relieve las dificultades que existen para que los mecanismos "naturales" de autoregulación operen eficazmente, frente a la tendencia concentradora y acumuladora de ciertos individuos. Del análisis de este periodo, se puede deducir la dificultad -o imposibilidad- que existe para garantizar el establecimiento del régimen jurídico de libertad e igualdad, que soñaban los liberales del siglo XIX. Sin duda, el estudio nos aporta una buena luz sobre la manera en que se puede llevar a cabo el liberalismo contemporáneo y, sobre todo, acerca de las consecuencias que puede tener en términos de costo social.<sup>47</sup>

*Periodo 3: el desarrollo de las primeras promociones inmobiliarias (1880-1920), las colonias residenciales y populares, su impacto en la vivienda.*

Este periodo se consagra al estudio del nacimiento de la promoción inmobiliaria en Guadalajara. Se trata de un momento histórico relativamente

---

46 Desde nuestro punto de vista, eso hace aún más relevante el estudio de este periodo; su carácter empírico será, sin duda, fuente de otros muchos trabajos e investigaciones que continúen con la explotación de la base de datos estadística que elaboramos y que, con el objeto de limitarnos a los propósitos de este libro, dejamos intocada en muchos aspectos.

47 Un costo social que será, sin duda, igual o más desastroso que el del siglo pasado, si no se decide intervenir en el funcionamiento espontáneo y automático del mecanismo del mercado; intervención que requiere de una mayor presencia del Estado como regulador de las desigualdades económicas y sociales. Véase al respecto los Periodos II y V.

corto (cuatro décadas), en el que se describe la manera en que se operó un cambio fundamental en la forma de producción del espacio en la ciudad; nos referimos al proceso de valorización mercantil del suelo periurbano que, en esos años, deja de percibirse solamente como un bien patrimonial para considerarlo, también, como parte de un capital de promoción dentro de una fase de producción de tipo capitalista.

El cambio provocó que se pasara de un crecimiento urbano de tipo “espontáneo”<sup>48</sup> a uno “determinista” en el que, el control y la gestión del mismo, fueron confiados a los agentes privados; mientras que el Municipio, que hasta entonces había sido el principal, si no es que el único responsable del crecimiento, se reservó una intervención muy limitada a ciertos aspectos puntuales.

En primer término, nos daremos a la tarea de probar que en Guadalajara, la promoción fue producto de una asociación de voluntades, un proceso inducido, bastante precoz, que se llevó a cabo con toda claridad por un grupo de extranjeros (principalmente industriales y comerciantes), a través de agencias especiales que, desde un principio, incorporaron todas las funciones propias de una empresa de promoción inmobiliaria moderna: la promoción, la construcción, el financiamiento y la venta de predios y fincas urbanas.

En segundo término, desarrollaremos un trabajo a dos niveles. Uno de carácter general, que concierne a los principales agentes (llámese promotores o dueños patrimoniales), intentando comprender cómo funcionó la promoción en tanto que una categoría global. Otro de carácter particular, que concierne a los tres primeros promotores privados de la ciudad, intentando poner en claro sus comportamientos, estrategias y prácticas.

Desde el primer nivel –de carácter general– procuraremos responder a una cuestión central: ¿fue, la promoción, una estrategia inmobiliaria sofisticada o una verdadera reforma urbana? Muy probablemente las dos, de hecho esa es nuestra hipótesis. Para probarla, analizaremos, por un lado, los valores ideológicos de que se sirvieron los promotores, el lenguaje tan particular que desarrollaron, las estrategias promocionales que implementaron, etc., y por el otro lado, analizaremos los efectos que la promoción tuvo, tanto en el espacio, como en la sociedad; es decir, los cambios que fue capaz de generar en el sistema urbano y en los proyectos de vida, anhelos y valores de los habitantes tapatíos.

---

48 Espontáneo no debe traducirse como sin orden o sin rigor; por el contrario, la prolongación de calles o manzanas se hace siguiendo un modelo racional, geométrico y claro, que se aplica cuando la misma dinámica urbana lo requiere, de ahí que le llamemos de esa manera.

Desde el segundo nivel –de carácter particular– procuraremos profundizar la noción de diversidad dentro de la categoría general de la promoción. En base a tres monografías del mismo número de colonias, estudiaremos particularmente las características de cada uno de los “agentes reformadores”, las alianzas que construyeron con las diferentes instancias de poder, las estrategias que en forma individual implementaron para constituir sus reservas territoriales. Este último punto, reviste una gran importancia, si tomamos en cuenta que el suelo que le sirvió de soporte a la promoción, fue el mismo que se acumuló durante la Reforma (Periodo II) o incluso antes, en los siglos XVIII y XIX (Periodo I).

Con el estudio del Estado –y diríamos más particularmente del gobierno local– terminamos el periodo. Examinamos, por una parte, su política de vivienda y las características de la promoción pública que en más de cuatro décadas dió lugar a una sola operación habitacional de cerca de 600 unidades. Y exploramos, por la otra parte, la relación que existe entre los agentes inmobiliarios y las autoridades locales; partiendo del supuesto que fue, precisamente en estos años, cuando se empezó a construir una relación estrecha entre el sector público y el sector privado, que terminó por erigir una verdadera “alianza histórica”; alianza que sentó las bases de una evolución o transición hacia un *modelo pluralista* que va a desarrollarse en el periodo siguiente.

### *La dimensión contemporánea del trabajo*

Periodo 4: *el desarrollo de los fraccionamientos populares y su impacto en la vivienda (1920-1970). Las instituciones “mixtas” un modelo sui generis de producción y gestión de la ciudad (1940-1970).*

La ciudad cambia de escala y la magnitud de los problemas también. Se diversifican los actores, se generalizan los sistemas financieros, se hacen más variadas las formas de producción, en fin, se hace mucho más compleja y difícil de tratar la información; es necesario ser selectivo y mantener un rigor en cuanto al marco conceptual general. Proponemos en ese sentido, dividir el periodo en dos grandes partes. Una abocada a continuar con el estudio del proceso de urbanización mercantil, y otra, que aborde el desarrollo de un modelo bastante *sui generis* de gestión y producción de la ciudad, los llamados “sistemas mixtos”.

En la primera parte consideraremos con atención la evolución de los fraccionamientos populares –que son la expresión y la forma legal en que se lleva a cabo el proceso de urbanización– en donde identificamos dos

grandes etapas que marcan la forma de producción de suelo y vivienda en la ciudad. Una de estabilidad, que va de 1900 a 1940, y otra de expansión, de 1940 a 1970. En ambas etapas, analizaremos las características generales de la producción (de suelo-vivienda), el papel de los principales actores, la localización espacial de las operaciones y las principales estrategias promocionales. Además del trabajo descriptivo y del examen global del proceso, nos interesa probar que el sector inmobiliario funciona como una extensión del capital comercial; de tal forma que la promoción en general es altamente especulativa, lo que contribuye a acelerar la expansión urbana y a darle una conformación socio-espacial diferente a la ciudad. Antes de cerrar esta primera parte, procuraremos inferir las causas que provocaron que el sistema inmobiliario entrara en crisis, ocasionando la virtual desaparición de los fraccionamientos populares.

La segunda parte, la consagraremos al estudio de los “sistemas mixtos” –un conjunto de ideas, instituciones, dispositivos, etc.– que asocian al sector público y al privado (y que engloban al social), dentro de un modelo socio-político y económico, que pone en evidencia que la sociedad ha evolucionado a un *paradigma pluralista*.

No sólo se coordinan y ejecutan actividades en común, sino que se toman decisiones que virtualmente hacen que el poder se comparta. A partir de formas múltiples de colaboración y asociación, se crean esquemas de participación económica para financiar el desarrollo urbano e industrial, se construye la obra pública, se conciben dispositivos especiales para fortalecer e impulsar la estructura productiva y se desarrollan sistemas de cofinanciamiento y producción de vivienda social; es decir, se crea un sistema muy particular de producción y gestión de la ciudad. De él nos ocuparemos de una manera por demás general. Asumiendo que, si el sector privado decidió intervenir, fue porque el sector público no tenía la capacidad para responder adecuadamente al proceso de urbanización tan acelerado que se iniciaba en ese entonces. Sin embargo, esta cuasi delegación del poder no significó que las autoridades locales perdieran legitimidad, por el contrario, a pesar de que virtualmente los agentes privados mantuvieron el control del proceso de urbanización durante todos estos años y a pesar, también, de la fuerte desresponsabilización del aparato gubernamental, el gobierno local siguió apareciendo como el motor del desarrollo económico y social y como un ente de regulación responsable de los intereses de la colectividad.

Nos interesa poner en claro, que la producción de suelo no correspondió siempre a una lógica económica, financiera o tecnológica, sino también a un conjunto de factores en donde las relaciones políticas y sociales jugaron un papel fundamental. Bajo esa consideración, estudiaremos el

proceso de urbanización de esos años, considerando que tanto el sistema de relaciones sociales, como el determinismo político, tuvieron una influencia capital en la construcción de la ciudad, de ahí que nos parezca esencial comprender el campo de relaciones estructurales entre los poderes locales y los promotores.

*Periodo 5: la intervención del Estado central en la cuestión habitacional y la promoción inmobiliaria local (1970-1980). La política de vivienda moderna y el papel del Estado (1980-1990).*

En este periodo, los cambios se suceden con una gran rapidez, particularmente en lo que respecta a la naturaleza del Estado y a la manera en que éste concibe intervenir sobre la cuestión habitacional. De una posición (de hecho, una doctrina político-económica) que pregona la extensión del papel y de las atribuciones del Estado sobre la vida económica y social de los mexicanos, se pasa a una concepción de instancia reguladora dentro de un cierto activismo estatal y, finalmente, se evoluciona a una economía de mercado en donde, el aparato estatal, interviene sólo en forma selectiva y esporádica con el objeto de rectificar ciertas tendencias negativas del funcionamiento espontáneo y automático del mismo mercado.

Durante los años en que prevalece el pensamiento de un fuerte dirigismo estatal (la década de los setenta), la vivienda es concebida como un eje importante de la política económico-social, dentro de un proyecto nacional de integración social y política; en los diez años siguientes –una etapa de transición en que se evoluciona de un Estado “productor” a uno “facilitador”–, la vivienda parece desplazarse a la órbita de lo económico, tendencia que se ratifica en los noventa, cuando el Estado renuncia a sus mecanismos de control, dejando en las manos de la iniciativa privada el proceso de producción y circulación de este bien.

Después de que hayamos presentado las características principales de esta evolución, poniendo un especial énfasis en la manera en que interviene el Estado central y el gobierno local en la cuestión habitacional en Guadalajara (primera parte del periodo), nos proponemos demostrar que las nuevas políticas y estrategias propias al *paradigma liberal*, llevan a una posición irreconciliable entre objetivos que se presentan como complementarios, pero que en su proceso de implementación, son contradictorios: los objetivos sociales y los económicos. De tal contradicción, se generan dos objetos claramente diferenciados: la vivienda de interés social y la vivienda popular. Del estudio del mercado de la vivienda (segunda parte del periodo), podremos poner en claro no sólo el desequilibrio estructural que existe entre la oferta y la demanda, sino también la

fuerte segmentación de dicho mercado. Nuestra intención es la de probar que las políticas económicas de ajuste estructural y las orientaciones sectoriales que derivan de ellas, favorecen más procesos de ruptura, que de recomposición social. En ese contexto, tanto un tipo de vivienda como el otro, parecen responder más a lineamientos, criterios e imperativos, que tienen poco que ver con lo estrictamente habitacional.

En la parte final de este trabajo, nos proponemos dejar en claro que las desigualdades económicas y sociales que genera el libre y espontáneo juego de las fuerzas que operan en el mercado, requieren de una intervención gubernamental decidida en cada una de esas dos esferas. Sin embargo, en lugar de adoptar una acción voluntarista eficaz, con fines sociales y con un compromiso particular (que traduzca una verdadera política de vivienda social), el gobierno responde cada vez más con acciones clientelistas y neopopulistas que contribuyen, sobre todo, a institucionalizar las diferencias.

## 7. *Ad fontes*

Delimitado el objeto de estudio y definidas las variables (o ejes temáticos) principales, iremos penetrando en el tema por un movimiento incesante de deducción y experimentación. La lectura de la literatura existente, por una parte, y la constitución y explotación de una base de datos estadísticos por la otra, nos hará avanzar en nuestras hipótesis y postulados y formular otros nuevos.

Los temas que desarrollaremos en los tres primeros periodos son completamente nuevos; de ahí que necesitemos remontar a las fuentes originales (*ad fontes*). Creemos, sin falsas modestias, que ese inmenso trabajo de archivo constituye un aporte importante a la producción de conocimientos sobre la ciudad. Así por ejemplo, para el *primer periodo*, constituimos un expediente de más de 120 Actas Capitulares o Reales -debidamente paleografiadas- que fueron extraídas de diversos archivos, entre ellos, el de Indias. Para el capítulo siguiente (*Periodo Dos*), elaboramos una serie estadística que nos permitió conocer, con el máximo de detalle posible, todas las ventas y adjudicaciones de la propiedad municipal durante la Reforma (661 boletas fueron consultadas y repertoriadas una por una).<sup>49</sup> De igual manera, procedimos con la propiedad eclesiásti-

---

49 En cada boleta se señala la fecha de su adjudicación o venta, el número de ejido, su ubicación, precio pagado y dimensión en varas y metros cuadrados. El 69% de las boletas proporciona el nombre del comprador, dato de enorme utilidad, que va permitimos inferir la magnitud del proceso de acumulación. Igualmente importante es el valor del suelo, pues gracias a él, estaremos en medida de conocer cómo se conforma el mercado de suelo a mediados del siglo XIX y cómo evoluciona posteriormente.

ca, si bien el trabajo no fue exhaustivo, por primera vez se puede contar con un listado que en forma particular da cuenta de los bienes raíces e inmobiliarios que cada una de las ordenes pudo haber poseído en Guadalajara en ese entonces (una base de datos de 1,439 propiedades en donde se indica su ubicación y valor mercantil); también sobre el clero, constituimos un cuadro con las propiedades que pudimos registrar como desamortizadas o nacionalizadas en el curso de 18 años (545 casos en los que especificamos si la propiedad fue vendida, adjudicada o rematada, a favor de quién, en dónde se localizaba y a qué precio se celebró la operación). Para el *Periodo Tres*, trabajamos con un documento interno que presenta las características principales de las colonias residenciales y de los promotores; apoyándonos en un estudio monográfico de tres de ellas, en el que observamos con detenimiento la forma en que se llevó a cabo la promoción, los valores que alcanzaron los predios, los tipos de productos arquitectónicos, etc., datos que son retomados en las conclusiones del mismo periodo, en una perspectiva de análisis comparativo. Para el *Periodo Cuatro*, de nueva cuenta preparamos una base de datos de considerable importancia que consistió en la sistematización del total de los permisos de fraccionamientos residenciales, que fueron registrados entre 1900 y 1970, en la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara (más de 450 operaciones en las que diferenciamos el tipo de fraccionamiento, la fecha en que fue autorizado, la superficie a urbanizar, el número de lotes o viviendas proyectado y el nombre del promotor y del constructor).<sup>50</sup> Para el *Periodo Cinco*, inventariamos los conjuntos INFO-NAVIT en la ciudad (52 unidades en que se señala el número de viviendas por conjunto, ubicación y superficie total) y las operaciones que se llevaron a cabo en la entidad, a través de la modalidad de los Fraccionamientos de Objetivo Social (101 operaciones en que se precisa el tipo de promoción, ubicación por localidad, superficie y número de lotes). Por primera vez, determinamos el número de asentamientos irregulares que hay en cada uno de los cuatro municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (con una estimación general del número de manzanas, predios y pobladores por asentamiento, y algunos datos sobre los servicios urbanos y el equipamiento básico).

Una enorme información estadística que pone en evidencia que el trabajo se lleva a cabo con una fuerte dosis de empirismo. Sin embargo, las cifras se organizan para responder a nuestros ejes temáticos y no con el objeto de sustituirlos; eventualmente, las cifras pueden dar una pista

---

50 Un resumen de toda esa información, aparece en los anexos, presentada bajo la forma de una pequeña base de datos que es susceptible de ser explotada por otros investigadores que deseen ampliar, revisar o continuar el trabajo.

nueva o reorientar algún aspecto de la investigación, pero su función principal es apoyar las categorías globales de análisis, lo que en cierta forma podemos considerar lo cualitativo.<sup>51</sup> Además de esa información de fuentes primarias, el material principal de este estudio se constituye de información dispersa y de segunda mano no publicada, algunos trabajos existentes (principalmente bibliográficos, reportes, monografías, etc.), informes y documentos oficiales (anuarios estadísticos, etc.). Un material muy profuso que rebasa con mucho un trabajo individual y que, a nivel de la investigación propiamente dicha, representa un verdadero esfuerzo colectivo.

---

51 Véase C. Topalov, *Op. Cit.*, p. 29.



## Período I

### **La evolución de la estructura jurídica de la propiedad raíz. Los sistemas de acceso al suelo (y la vivienda). El papel del Estado (Siglos XVI-XVIII)**

*Donde hicieron alto, y en su plaza se publicó bando, de orden del teniente gobernador, para que todos los que quisieran poblar la ciudad, comparecieran ante dicho gobernador y Cabildo para que se formase padrón y se mapease la planta del lugar y se repartiesen los solares, o por suerte, o conforme a la calidad y méritos de cada uno.*

**La Fundación de Guadalajara en 1542, Mota Padilla**

#### **1. Fundar para repartir**

Además de la connotación religiosa que el acto de la fundación de una ciudad conlleva, otros aspectos están igualmente presentes: apropiarse de un territorio, imponer una concepción diferente del mundo, nuevos valores e ideas, instaurar otra realidad. No sólo se funda un modelo de ciudad sino también de las relaciones que desde un principio se desean establecer entre ésta y la comarca circundante, y más allá, entre ella y la región.

Fundar es crear un punto, un centro, desde donde se domina y conquista; y a partir del cual, se intenta construir una nueva sociedad. Al fundar se reparte, se asigna un lugar y se determina una posición en el nuevo universo. Se funda en nombre del rey, y para él,<sup>1</sup> y se distribuyen los solares con su favor y gracia, por medio de una delegación de autoridad que, al repartir, se legitima ella misma. Fundar es afirmar una autoridad.

El ejercicio de ese poder requiere de una definición precisa del dominio territorial y de una división exacta de la tierra de que se dispone al

---

1 Recuérdese que las ciudades, villas y poblados que se construyeran, le pertenecían en forma inmanente al rey, no así los bienes muebles, de los cuales podía disponer sólo de un quinto.

interior de ese dominio. Acotados los límites y trazada la nueva ciudad, resulta un espacio “geométrico, racional, claro y homogéneo” que, paradójicamente, no se reparte en forma imparcial y equitativa entre las diversas familias que desean habitarla; por el contrario, se reparte en base a una serie de criterios y principios, en donde las jerarquías sociales, las divisiones de cuerpos, la aceptación de estados y rangos, son parte fundamental (y colectivamente aceptada) del nuevo orden social que desea instaurarse.

En principio, así debió suceder con los 16 castellanos, 6 extremeños, 11 vizcaínos, 13 andaluces, 9 montañeses y 8 portugueses, que respondieron a la convocatoria para poblar la ciudad de Guadalajara y que, al recibir personalmente o en forma simbólica (aquellos que no estaban presentes),<sup>2</sup> los terrenos en donde debían de habitar, materializaron el acto de la fundación, un 14 de febrero de 1542, por una cuarta y definitiva ocasión.

Desafortunadamente no contamos con planos o croquis que muestren la distribución que se hizo del espacio, en la última Guadalajara.<sup>3</sup> Suponemos, sin embargo, que cada uno de los conquistadores trató de lograr que se le reconociera el derecho a tener una buena ubicación dentro de la ciudad (es decir, próximo al centro, que era la plaza), como un intento por hacer valer sus méritos y servicios, así como su rango social; puesto que, de alguna manera, ese pequeño universo urbano materializaba o reflejaba la posición que el conquistador tendría —o de hecho tenía ya—, en un sistema de repartimiento mucho mayor que incluía la riqueza del reino, o en todo caso, la de la región.<sup>4</sup> Las demandas que enarbolan para que se les reconozcan honores y privilegios, a fin de que gracias a ellos se les otorguen beneficios diversos, del inmenso patrimonio que ellos mismos contribuyeron a crear, les hace, en cierta forma, portadores de la autoridad

---

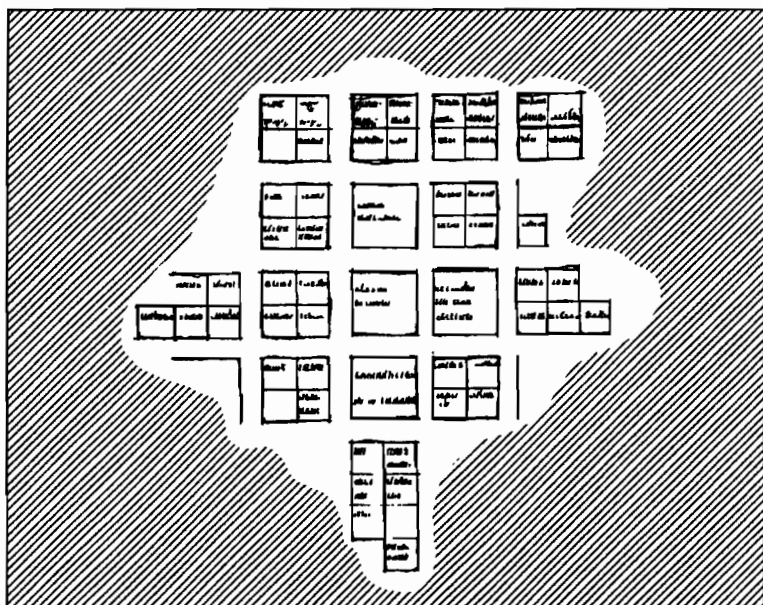
2 En la convocatoria de Tetlán (véase el epígrafe), se presentó un listado mayor al número de conquistadores del que, en realidad, poblaría la ciudad. Un año después, sólo 20 de los 63 vecinos registrados la habitaban. El resto, ya sea que se regresó a México, murió en las luchas, se fue con Vázquez Coronado o decidió irse a las minas o los pueblos, en el caso de los encomenderos.

3 Véase el primer plano del asentamiento de Nochistlán en 1532, realizado por Chávez Hayhoe con la información de Fray Antonio Tello, Plano I.

4 A través de encomiendas y repartimientos, algunos de los conquistadores se convirtieron en propietarios de grandes extensiones de tierras y/o de minas; sin duda, la riqueza residía en el mundo rural y no en la ciudad. Estamos conscientes de que, la distribución de la propiedad urbana, no es un factor que explique la formación de una oligarquía tapatía, pero sí creemos que la refleje (véase para tal efecto a Jaime Olveda: 1991, cf. bibliografía). Este estudio no intenta presentar las características y las circunstancias del proceso formativo de dicha oligarquía, sino más bien centrarse en las políticas de atribución de la propiedad urbana, la estructura jurídica de la misma y el impacto que se tuvo sobre el suelo y la vivienda de los sectores mayoritarios en Guadalajara.

real.<sup>5</sup> Autoridad que puede, así, “extenderse” hasta estas latitudes, gracias a algunos funcionarios que representan el inmenso poder de la Corona en una todavía bastante vacilante ciudad. El modelo patrimonial peninsular se reproduce entonces desde el mismo acto fundacional.

**Plano 1**  
**Repartición de solares en la Guadalajara de Nochistlán (1532)**



**2. La política de atribución de la propiedad**

Inmanentemente, toda la propiedad pertenece al Estado, y éste le confía al Municipio, la gestión y el dominio directo del suelo comprendido dentro del perímetro de urbanización y la administración de los terrenos colectivos, fuera de ese perímetro.<sup>6</sup> Esta corporación dispone de ambos buscando conciliar, en la medida de lo posible, dos tipos de intereses que

5 Así lo insinúa Richard M. Morse en su artículo *The heritage of Latin America*, aparecido en el libro de Howard Wiarda (1974: 40, cf. bibliografía).

6 Nos referimos a los exidos y dehesas, que son los terrenos comprendidos entre los solares y los términos, el límite de lo que podría considerarse el espacio de la ciudad y su *hinterland* inmediato (véase el Gráfico 1, en el Apartado 6).

en realidad son contradictorios: los de la Corona y los suyos propios, que son los de los conquistadores. Con los primeros, se intenta consolidar el proceso de colonización y conquista; con los segundos, afianzar las condiciones de una clase hegemónica local.

Bajo esas dos lógicas, el Municipio comienza a entregar predios o solares para casa, dentro de la ciudad, y ranchos y tierras de labranza fuera de ella, cumpliendo así con los objetivos principales que persiguen las diversas ordenanzas reales, como son:

- establecer un equilibrio entre el campo que rodea a la ciudad y la ciudad misma, a fin de facilitar el desarrollo de actividades productivas y de abasto para los propios habitantes tapatíos;
- propiciar una ocupación permanente y efectiva a fin de fijar definitivamente a la población; lo que traería consigo, una mayor percepción de impuesto para la Corona; y
- favorecer la urbanización como una forma de consolidar el avance de la colonización con el desarrollo de nuevas regiones.

Simultáneamente, el Municipio favorece a algunos habitantes, convirtiéndoles en grandes señores, a quienes les entrega importantes dotaciones de tierras rurales y urbanas,<sup>7</sup> estableciendo un sistema de privilegios del que nos ocuparemos más adelante. Los intereses divergentes entre estas dos posturas o comportamientos, no se hacen evidentes en los primeros años del periodo colonial, por el contrario, ellos se presentan como acciones encaminadas a satisfacer los propósitos reales que venimos de señalar. Sobre todo, si tomamos en consideración que en 1555, a sólo 23 años de fundada la ciudad, “los oydores alcaldes mayores de la Audiencia Real de la Provincia de la Nueva Galicia de la Nueva España, en nombre de los vezinos y moradores de la provincia”, le señalaban al rey que, “en las comarcas de la ciudad de Guadalajara [y en toda esa provincia] ay gran número de tierras valdías que no se labran, ni benefician por no tener ninguno de ellos posesión ni propiedad en ellas y en dexarse de labrar, sembrar y beneficiar”. A lo cual el rey responde, con gran preocupación, “que las tierras comarcales, proximas a la ciudad de Guadalajara, no se reparten y se trabajan lo que se hace en detrimento del patrimonio real y de los propios vecinos quienes se beneficiarían”.<sup>8</sup>

7 El trabajo de R. Lancaster J. explora bien el impacto que tuvieron las primeras mercedes que se concedieron en el siglo XVI. Referirse a su libro *Haciendas de Jalisco y alrededores; 1506-1821*. Cf. bibliografía.

8 Madrid, 26 de abril de 1563, Archivo de Indias. Cámara de Comercio de Guadalajara, material D. Garibi, GDL, 230-100, F 140-140v.

El rey ordena entonces repartir la propiedad entre “muchos”; la lectura o interpretación que hace el Cabildo, de esa disposición, es repartir “mucho” propiedad entre pocos. A pesar de la existencia de una serie de criterios que se utilizan para distribuir el suelo en base a un sistema particular, que en el curso de este trabajo llamaremos “sistema de privilegios”, el repartimiento no se hace en forma abstracta ni como un favor gratuito. Se trata de retribuciones que el rey hace a sus súbditos por servicios prestados; las cuales pueden tomar la forma de un título, una concesión, una merced o prebendas particulares. Privilegios que se otorgan a título individual y no necesariamente en una sola ocasión, como Silvio Zavala apunta: “siempre el servicio vasallo debía ser previo y la merced venía luego a modo de premio proveniente de la gracia del superior”.<sup>9</sup> En este sistema de relaciones, los diversos grupos que componen a la sociedad, buscan ligarse por separado al estado patrimonial; ya que éste, en principio, les ofrece posibilidades diferenciadas de ascensión social y de obtención de ventajas. La estructura que se conforma, termina por integrarse en diversos cuerpos claramente estratificados, tanto vertical como horizontalmente (con las corporaciones, los rangos, estados); de donde, además de resultar los fueros, el estatus, los privilegios, etc., se reafirma y acepta la diferenciación estamental de la sociedad. En tal universo, no resulta difícil de comprender que se reparta la propiedad *a cada uno conforme la calidad de su persona*, y tampoco resulta extraño que esa estratificación no solo sea aceptada sino también deseada.

Políticamente, la atribución de la propiedad sirve a un fin superior, que es el contribuir a la consecución de un orden social. Los individuos y los cuerpos que hacen parte de la sociedad tienen claro, gracias al mismo reparto de propiedad, cuál es la jerarquía y la posición que se les asigna en el edificio social; y, en consecuencia, cuáles son los deberes y obligaciones que se desprenden de su posición. Cuando, por alguna razón, no se percibe con claridad esta relación y se presentan problemas que atentan en contra de ese orden, las desigualdades o disfunciones, solo pueden corregirse por la intervención del Estado, a condición, señala R. Morse,<sup>10</sup> de que el poder supremo goce de una completa legitimidad; en caso contrario, un sistema de esta naturaleza no podría funcionar.

9 Silvio Zavala. *Las instituciones jurídicas en la conquista de la América Latina*, Porrúa, México, 1971, p. 106.

10 Véase el artículo de R. Morse, quien considera que el pensamiento del filósofo neo-tomista Suárez, perdura en latinoamérica (incluso después de la Ilustración), principalmente en lo cultural y en lo institucional, con la idea, por ejemplo, de que el cuerpo político y la sociedad son percibidos como un orden producido por leyes naturales y objetivas y no por leyes subjetivas, individuales o de conciencias privadas. *Op. Cit.*, p. 50.

### 3. Las mercedes reales, piedra angular del sistema de privilegios

*Ysavel de Baena arrancó hierbas del suelo y sito donde esta dicho solar y piedras y las arrojó a una parte y otra y echó del dicho solar la gente que en él había, diziendo se saliesen de él, todo lo cual dixo en señal de posesión que tomaba del dicho solar, la cual se la da el alguacil tomándola ésta sin contradicción de persona alguna*

**Toma de posesión de un solar. Actas de Cabildo, 20-12-1619**

En tanto que instancia gestora y propietaria del dominio directo del suelo, el Municipio tiene la preeminencia para distribuirlo y para disponer de él en la ciudad. Excepcionalmente, el rey otorga algunas mercedes directamente a ciertos personajes de rango más o menos elevado, quienes se disponen a trasladarse a la ciudad para trabajar como funcionarios en los diversos puestos de la burocracia real.<sup>11</sup> Empero, como el mismo monarca lo señala, es la autoridad local quien “está en posesión, uso y costumbre de repartir”.<sup>12</sup>

La relación de intereses que se establece entre el rey y sus súbditos, y que podemos simplificar en la fórmula: *tu me das yo te doy*, requiere de un puente, que es el servicio de gestión que presta el Municipio. Ahora bien, los funcionarios que laboran en esa corporación, bloquean sistemáticamente este circuito tripolar, desviando ciertos beneficios en su provecho gracias a los favores que están en posibilidades de prestar. Al “sistema de privilegios” se le sobrepone un “sistema de intereses locales”, que funciona bien dentro de un espacio extralegal, gracias al consenso social de que goza.<sup>13</sup>

11 Así por ejemplo, desde Aranjuez, el rey concede una merced el 26 de mayo de 1560, en los términos siguientes: “Oidores alcaldes mayores de la nueva audiencia Real de la provincia de la nueva galizia por parte de Francisco de Arbolancha, nuestro contador de esa tierra, me ha sido hecha relación que ha de residir en la çiudad de guadalajara desa dicha provincia.. e para ello tenia necesidad de solares. para hacer casas en que bivir y en los términos de ellas algunas tiras para sembrar y hazer huertas suplicándome vos mandase que le señalasedes los solares que hubiese menester para el dicho efecto. Por ende yo vos mando que sin perjuizio de los yndios no de otro tercero alguno deis al dicho Francisco de A. tiras en que labre y solares en que hedifique.” (Archivo de Indias, Cámara de Comercio, D. Garibi, GDL 230, FOLS. 48V-49 (el subrayado es nuestro). Véase del mismo archivo una merced desde Valladolid concedida el 14 de enero de 1555, Libro I, f. 4.

12 Madrid, 22 de junio de 1563, Archivo de Indias, Cámara de Comercio, Archivo D. Garibi. GDL 230, fols. 143v-144 (el subrayado es nuestro).

13 Varios investigadores han abordado esta cuestión. Entre ellos, Jaime Olveda, quien hace notar los favoritismos y el nepotismo entre las grandes familias. Igualmente F. Chevallier, quien cita varios incidentes en que se percibe la corrupción y el desacato de las altas autoridades coloniales a las disposiciones reales. (Cf. bibliografía).

Sin duda alguna, el dar o repartir la tierra reviste un gran poder, y como todos los poderes, una ventaja. Esto se pone de manifiesto desde los primeros años después de que se fundó la ciudad. Los oidores y el gobernador —es decir, la Real Audiencia—, intentan intervenir en este circuito y sustituir al Cabildo en el repartimiento de la propiedad. Las disputas que se generan al respecto, terminan por elevarse al Consejo de Indias. En 1563, Alonso de Herrera, oidor alcalde mayor, solicita la intervención del rey sobre esta controversia, a lo que se le contesta que

...la justicia y Ayuntamiento de ella, han estado y están en posesión, uso y costumbre de repartir por suertes las tierras u huertas y heredades, y otras cosas, en los términos y exidos de la dicha ciudad [Guadalajara] *sin que jamás vosotros ni los gobernadores o se entremetiesedes en ello por no ser cosa tocante a vuestro oficio* ni en ninguna parte de las mismas Yndias, ni destos rreinos las mismas Audiencias Reales lo avian hecho, y que agora pretendiades de rrepartir, las dichas tierras y exidos guertas y heredades. En mucho daño y perjuicio de su preheminenia porle quitar y desposer de la posesión. En que estaban tanto tiempo avia y me fue suplicado. Vos mandase que no os Entremetiesedes de aquiadelante en ello <sup>14</sup>

Así, el rey otorga todo su apoyo al Ayuntamiento, en gran parte con la intención de establecer un equilibrio entre esos dos niveles de gobierno, pero también para evitar que los funcionarios de la Audiencia se fortalecieran demasiado y para hacer respetar el modelo de organización territorial de la ciudad, del cual nos ocuparemos en el Apartado 6.

Los habitantes tapatíos intentan hacer valer, ante el monarca —y su instancia de representación local que es el Ayuntamiento en materia de repartimiento de suelo—, los méritos y títulos que detentan a fin de estar en condición de ser beneficiados conforme al sistema de privilegios que acabamos de evocar.<sup>15</sup> Los que “llegaron antes”, es decir, participaron en la conquista, reivindican un derecho fundamental que adquirieron con la fuerza de las armas en beneficio de la Corona y con el riesgo de sus propias personas: el llamado, precisamente, “derecho de conquista”. Para ellos, la recompensa se convierte en un deber ineluctable, previamente estipulado, en la enorme empresa de Estado de la que ellos fueron parte. No obstante, en el curso de los primeros años, la repartición de la propiedad no sólo se hace por méritos de conquista o en base a la jerarquía que

14 *Idem* (el subrayado es nuestro). Si bien en lo sucesivo, es el Ayuntamiento quien se encarga de hacer las mercedes, existen algunos antecedentes de que la Real Audiencia siguió realizando algunas donaciones directas, véase por ejemplo el registro del notario M. de Mena de 1647, Vol. 15, R. 149, Archivo de Instrumentos Públicos del Estado.

15 Véase al respecto el libro “El reparto de la riqueza”, Carlos Martínez M., *Historia de México*, Salvat, Méx. 1978, T. V, pp. 1101-1134.

se tiene dentro de esas huestes, sino también por la inversión que cada uno de ellos haya hecho en esa gran empresa (es decir, las sumas o medios que aportó como utensilios de guerra, animales, navíos, armas), y por la clase o rango social que tuviera; esos tres criterios conforman el sistema de privilegios que hemos venido evocando.<sup>16</sup>

Con los años, empiezan a llegar nuevos pobladores; para 1570 había 50 vecinos en Guadalajara, 60 un lustro después y 173 al final del siglo.<sup>17</sup> Estos habitantes, principalmente mercaderes, burócratas, artesanos, son mal vistos por los conquistadores, quienes consideran que el apoyo que les brinda el rey, las mercedes múltiples que les otorga y los beneficios diversos de que les hace objeto, socaban el derecho de conquista que ellos habían adquirido. Sin embargo, es de hacer notar que, la renovación de la población en esta ciudad, no se hizo de manera tan conflictiva como en la capital de la Nueva España. El clérigo Alonso de la Mota y Escobar, así lo deja ver en su *Descripción geográfica de los reinos de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León*, al escribir en 1606: "Ha venido esta ciudad a menos en lo que es cualidad de vecinos principales [refiriéndose a los conquistadores terratenientes] porque sus primeros pobladores tuvieron encomiendas de indios, y minas con que vivían opulenta y honradamente, y como lo uno y lo otro han faltado por muerte de los indios y por falta de los metales, acabáronse estas familias principales y sus descendientes se fueron a otras provincias, y han sucedido en su lugar nuevas gentes venidas de España y otras partes".<sup>18</sup>

Evidentemente, esta aparente transición de pobladores no se llevó a cabo en forma tan natural ni tampoco todos los descendientes emigraron; muchos de los que se quedaron, se hicieron propietarios de grandes extensiones de tierra y de minas y desempeñaron cargos públicos importantes como alcaldes, corregidores, justicias mayores.<sup>19</sup> Como parte domi-

---

16 Ana Valero G. de G. *Solares y conquistadores*, INAH, Tesis de Maestría en Etnohistoria, 1988. T. 1, p. 153. La autora insiste en que el rango social era un criterio fundamental en el repartimiento. Para apoyar su aseveración, presenta un extracto de una carta de Diego Colón, escrita el 14 de noviembre de 1509, 33 años antes de la fundación de Guadalajara: "...de aquí en adelante los dichos solares que se señalaren e dieren sea moderado a la calidad de las personas e dando a cada uno conforme a lo que vos pareciere que mereze e puede tener e aviene menester."

17 Véase el Cuadro N° 1 "Habitantes en Guadalajara entre los siglos XVI y XIX".

18 Mota Escobar A. *Descripción geográfica de los reinos.*, Col. Obras Facsimilares. INAH, 1966, p.44.

19 En 1602, el alguacil mayor, Gerónimo Conde, confirma ante el rey que de los 160 vecinos que vivían en Guadalajara, 120 desempeñaban alguna función en la audiencia, en el Cabildo eclesiástico, el Ayuntamiento o en las Cajas Reales, citado por J. Olveda, *Op. Cit.*, p. 23.



nante de la sociedad neogallega, estos sectores se oponen a que los “recién llegados” obtengan las mismas ventajas que ellos recibieron algunos años antes del Estado colonial. Es decir, se oponen a que los criterios principales del sistema de privilegios sean modificados. Varias medidas para limitar o bloquear esas acciones o iniciativas son intentadas por ellos con el objeto de poder preservar su poder. Así, en 1563, los oidores alcaldes mayores de la Real Audiencia, presentan una solicitud al rey para que

...repartiesedes las dichas tierras baldías entre los primeros conquistadores desa provincia entre sus hijos y los pobladores antiguos della que la han sustentado En nuestro servicio en gratificación de lo que nos han servido. *Sin las dar a otras personas Yentes y venientes que no han servido en esa tierra.*<sup>20</sup>

En la defensa de su causa, la élite local no duda pues en presentar a los nuevos migrantes como aventureros, movidos por un afán de enriquecimiento y sin deseos verdaderos por avecindarse en la ciudad. Evidentemente, sus empeños son en vano por dos razones principales: a medida que se multiplican las funciones en la ciudad y se hace necesaria la presencia de autoridades civiles y eclesiásticas (para ocuparse de las actividades político-administrativas y religioso-administrativas, como el Cabildo, la Intendencia, la Real Audiencia, el Obispado, el Cabildo Eclesiástico, de las cuales Guadalajara se ha convertido en sede), la presencia necesaria de habitantes con oficios y capacidades diversas (como comerciantes, burócratas, obrajeros, herreros, carpinteros, labradores, etc.)<sup>21</sup> se hace resentir cada vez más. Por esas razones, el mismo rey exhorta a las autoridades locales para que den tierras y solares a los vecinos españoles que se quieran avecindar en el reino. Ordenanzas que ponen en claro que los sistemas de a “quien dar y como dar”, deben evolucionar de acuerdo con los nuevos proyectos y necesidades. La voluntad de la Corona, contrariamente a los intereses de los grupos locales, es que en lo sucesivo las mercedes y los privilegios no deben limitarse a los fundadores de la ciudad con el objeto de poder promover el poblamiento y el desarrollo de la ciudad; para lo cual, en 1574, el rey ordena al presidente de la Nueva Galicia

20 Madrid a 26 de abril de 1563, Archivo de Indias, Cámara de Comercio, D. Garibi, GDL, 230, fols. 140-140v (el subrayado es nuestro).

21 En su libro *Guadalajara en el siglo XVI*, Chávez Hayhoe escribe al respecto: “la vida cotidiana con todas sus ventajas y desventajas, comodidades y molicies se fue instalando poco a poco. Las costumbres viriles, caballerescas y guerreras de los pobladores de Guadalajara de Tlacoatlán, son sustituidas por hábitos tranquilos de agricultores, comerciantes y mineros”. Ayuntamiento de Guadalajara, 1991, p. 121.

...por lo que conviene procurar [a] la población y noblecimiento de esa provincia, y los españoles y personas que se quieran ocupar de ello y arraygar y haveçindarse en ella lo puedan hacer con comodidad y voluntad y sean ayudados y rrecivan merced os mando que a las tales personas que al presente hay en esa provincia y adelante fuera ella y se quisiesen avençindar les deis y señaleis en nombre tierras en que puedan labrar .. y hacer sus solares en que edifiquen casas.<sup>22</sup>

Con el aumento y extensión de la población y con el cambio de fisonomía y pobladores, se lleva a cabo una recomposición de la estructura social; paulatinamente la élite terrateniente cede paso a los mercaderes, una clase que comienza a emerger en el siglo XVII y que para fines de esa centuria se encuentra más o menos bien consolidada con la aparición de gremios y comerciantes organizados. Lázaro de Arregui, consigna 22 personas con ese oficio de los 173 vecinos con que contaba la ciudad en 1606 y 40 en 1621, resaltando que bien se puede conocer la superioridad de ese oficio en las Indias, “pues donde no hay más de 4 ó 6 labradores, 2 ó 3 zapateros, 3 ó 4 panaderos... media botica y raras veces médico hay casi 50 mercaderes que todos ganan largo de comer teniendo la tierra proveída de todo lo necesario y puesto en uso”.<sup>23</sup> Gran parte de los excedentes económicos que generan estos comerciantes, son canalizados al sector inmobiliario, puesto que este tipo de bienes les ofrece dos grandes ventajas: el poder obtener circulante en el mercado de créditos (ya sea entre ellos mismos o a través de la Iglesia, para lo cual requieren hipotecar sus propiedades) y el adquirir estatus social por medio de la posesión del suelo; como lo veremos más adelante (Apartado 5), el dominio territorial confería una cierta hidalguía.

Junto al interés por hacerse de propiedades rústicas y urbanas, los comerciantes buscaron comprar, al mismo tiempo, los puestos públicos vacantes; así, además de ampliar su poder, podían tener bajo su control todo lo relacionado con sus actividades económicas.<sup>24</sup> Una vez dentro del Ayuntamiento, tienen la posibilidad de controlar el suelo urbano y el que se encuentra próximo a la ciudad, manejando con una gran discrecionalidad las mercedes de solares y tierras. Así por ejemplo, desde las primeras décadas del siglo XVIII, el Cabildo autoriza que los funcionarios de esa corporación, reciban mercedes gratuitas de predios en recompensa del

22 España, San Lorenzo el Real, 6 de abril de 1574, Archivo de Indias, D. Garibi, Cámara de Comercio, GDL 230-351, f. 278.

23 Domingo Lázaro de Arregui en *Guadalajara a través de los tiempos*, Iguiniz Juan, p. 41. Los 22 mercaderes contaban con capitales de 4 mil, 6 mil, 10 mil, 15 mil y 20 mil pesos. De acuerdo con Mota Padilla, un pobre en esa tierra, era el que no tenía de 2 mil pesos para arriba (cf. bibliografía, p. 23).

24 Jaime Olveda, *Op. Cit.*, p. 37.

trabajo que realizan en beneficio público. De esa manera, se beneficiaron entre muchos otros: Don Ygnacio Samartín, regidor perpetuo alguacil mayor, quien recibió, en 1782, un predio en el norte de la ciudad cerca de las tierras de los padres de Betlen; Don Sebastián Daza, juez de la ciudad, a quien se le entregó un lote en el barrio del Nuevo Santuario un año antes; el Licenciado Mariano Espino y el Capitán Don Pablo, ambos regidores perpetuos, quienes obtuvieron cada uno un solar en ese mismo barrio en 1780.<sup>25</sup>

Esta "libertad" de gestión, fue siempre cuestionada por los otros poderes, notablemente la Audiencia; en 1797, Don M. Ugarte Fernando Cambre, fiscal del rey, declara nulas las donaciones gratuitas que el Ayuntamiento había venido realizando, indicando que esa corporación carecía de facultades para ello "como porque ceder sus tierras es contra el Espíritu de las Leyes y que solamente por un abuso introducido se donaba antiguamente a cada regidor un pedazo de tierra sin confirmación ni autoridad del Superior Gobierno".<sup>26</sup> La pérdida de esta prerrogativa no imposibilita que la asignación de la propiedad siga haciéndose en base a criterios personales, beneficiando a amigos, parientes y miembros de las agrupaciones de comerciantes. Tampoco impide que este grupo ejerza una fuerte presión para que los litigios y pleitos diversos sobre tierras, solares y casas, en que están envueltos, sean resueltos a su favor. Sin haber estudiado los asuntos de este ramo con ese fin, pudimos apreciar, sin embargo, que muchas de las controversias y disputas sobre la posesión de inmuebles de esos años fueron decididas en beneficio de esos grupos, a pesar de que en varios de los casos, se trataba de abusos y atropellos en contra de los sectores más desprotegidos.

La riqueza se reparte en base a un *esquema de intereses*, que intenta sustituir al *sistema de privilegios real*. En realidad, favoritismo y nepotismo coexisten con criterios como estatus social (el único "sobreviviente" del sistema original, que incluía los méritos de conquista y la inversión personal que se hubiera hecho en ella como criterios principales para entregar la propiedad).

El recurrir a prácticas de ese tipo, pudo coadyuvar a consolidar un grupo diferente al núcleo de la élite fundacional, con intereses que también coinciden poco con los de la Corona. De modo que la administración

---

25 Los demandantes precisaban en su petición que: "ha sido una costumbre y mui racional el que a los señores municipales de este Ylustre cuerpo se les de por vía de gratificación un solar para fabrica". Véase el Ramo de Tierras del Archivo Histórico Municipal, los documentos: T.11. 1782, s/n paq. ni leg., 1 fs. AY. 1. 1781, paq. 5, leg. 54, 1 fs y T.2. 12, 1780, paq. 5, leg. 40, 4 fs.

26 Archivo Histórico Municipal, H. 3, 1797 Hacienda, paq. 18, leg. 41, 4 fs.

de la justicia –uno de cuyos actos fundamentales es precisamente el repartimiento de la propiedad raíz– queda supeditada a ese nuevo poder; el cual puede deformarla –o digamos reinterpretarla– a fin de poder alcanzar sus objetivos hegemónicos, pero también puede acatarla en la medida en que dicho poder está obligado a atender, de una forma u otra, los lineamientos y disposiciones reales. Esta combinación de intereses, estrategias y políticas dispares, no llega a producir un choque frontal porque, en el fondo ambos poderes (el local y el de la metrópoli), se erigieron en base a un mismo modelo que es el estado patrimonial –una estructura dispuesta a defender ciertos privilegios e imponer discrecionalmente algunas cargas.

La versión local que resulta de esa “fusión”, se pone al servicio de los sectores dominantes y de sus intereses que, en cierta forma, son los suyos propios, atendiendo en forma marginal a los sectores mayoritarios.

En lo que respecta a la cuestión habitacional, las medidas que se toman se caracterizan por un exánime intento por conservar suelo con objetivos sociales (por medio del llamado censo perpetuo) y por una cierta preocupación por que los habitantes de escasos recursos puedan acceder a él por medio de mercedes más o menos asequibles económicamente.

El carácter limitado de esas medidas provoca que las disparidades sociales se vayan agudizando paulatinamente, notablemente en el curso del siglo XVIII. Es evidente que los mecanismos existentes de acceso al suelo y vivienda permiten, cada vez menos, que las familias económicamente desprotegidas puedan resolver sus problemas habitacionales como lo habían venido haciendo precedentemente. Dos fenómenos opuestos se empiezan a manifestar en ese entonces: la ocupación irregular del espacio y la subutilización del parque existente de vivienda. El Municipio responde a ellos con una figura jurídica especial que le permite conservar el enorme patrimonio de suelo de que dispone en la ciudad (un área que hasta el límite de los exidos representa más del 50% de la superficie de la ciudad) con un doble objetivo: densificar en forma más uniforme la ciudad y permitir el acceso en forma definitiva y con bajo costo a esas familias.

El estudio de esta figura, conocida con el nombre de *censo enfiteútico*, uno de los temas centrales de este periodo (cf. Apartado 12), requiere de un análisis previo de la manera en que evolucionó la estructura jurídica de la propiedad raíz en Guadalajara, así como de los diversos sistemas de acceso al suelo que derivaron de ella y del impacto que tuvieron sobre la vivienda. Análisis que comenzaremos con un examen somero sobre las mercedes de solares en la ciudad, considerando particularmente: la forma en que se concedían estos favores, las características de los que las recibían y las ventajas que les representaban, más allá de la obtención de un beneficio concreto como era el suelo.

**Cuadro N° 1**  
**Habitantes en Guadalajara (1542-1803)**

Año	N° de habitantes	Fuente
1542	63 vecinos <sup>1</sup>	Lebzon de Quiñónez
1543	20 "	
1548	35 "	Antonio Tello
1554	80 "	
1570	50 "	Gómez de Mendiola
1574	60 "	López de Velasco
1586	100 "	Jean Pierre Berthe
1600	173 "	Mota y Escobar
1606	180 "	"
1621	200 "	Arregui Lázaro
1630	600 "	Vázquez de Espinoza
1651	3357 "	Manuel Gallardo
1713	2000 "	Encuesta (Madrid)
1738	12000 habitantes	
1742	12000 "	
1750	11000 "	Guadalajara a la consumación de la Independencia
1760	11294 "	
1770	22394 "	Padrón Eclesiástico
1777	21163 "	
1784	22163 "	Primer Censo
1793	24247 "	
1803	34697 "	Fernando Cambre (Notario Real)
1803	19500 "	Humboldt

<sup>1</sup> Un vecino se refiere en realidad a una familia.

#### 4. Las mercedes reales y los mercedarios tapatíos

El peticionario, un particular, solicita al rey, a través del Ayuntamiento, le haga merced de un solar que por lo general tiene ya previamente identificado:

Gregorio Gómez, vecino de esta ciudad... paresco ante vuestra señoría y digo que en esta ciudad, en el Barrio de Santa Mónica, se halla un pedazo de tierra *perteneciente a*

*su majestad*, y por que lo he menester para fabricar casa en él, suplico a vuestra señoría, rendidamente se sirva de mercenarmelo.<sup>27</sup>

El Cabildo, reunido en sesión, nombra una comisión precedida por el Procurador General e integrada por un regidor, el ejecutor (o escribano) y el maestro mayor de arquitectura, con el encargo de realizar una verificación física del predio —conocida con el nombre de “Vista de ojos, medida y avalúo del solar”. Auto que, como su nombre lo indica, tiene por objeto el revisar las dimensiones y localización del lote, estimar su valor y constatar si se encuentra libre y disponible para ser ocupado en lo inmediato sin que se afecte a terceros. Tanto la solicitud de merced como la respuesta de la comisión son notificadas al presidente de la Real Audiencia “para que su señoría lo apruebe y confirme o mande lo que fuere servido y con venga”. Empero, la decisión final, una vez contando con el consentimiento del procurador, recae en el propio Ayuntamiento que “en nombre de su majestad, que dios guarde y de esta novilissima ciudad”, le hace la merced al demandante, señalándole ahí mismo la suma de lo que debe de pagar por el lote.

Enseguida se ordena al alguacil mayor de la ciudad que mida, ponga linderos definitivos y entregue la posesión<sup>28</sup> con el título respectivo, una copia del cual se queda en los archivos del Cabildo. En regla general ese es el recorrido por el que transita una solicitud de merced en el siglo XVII. El tiempo promedio en que se resuelve dicha solicitud, toma entre tres y seis meses. Cualquiera que la solicite puede recibirla independientemente de su condición. Hasta principios del siglo XVII, a los negros e indios se les mercedan terrenos solamente en los pueblos-barrios limítrofes, reservándose la ciudad a los españoles, criollos y mestizos. Si bien la diferenciación *ciudad de indio-ciudad de español*, se conserva hasta el siglo XVIII, existen varios antecedentes de concesiones de terrenos dentro de la ciudad a mulatos y antiguos esclavos.<sup>29</sup>

Conforme a las ordenanzas reales, el Ayuntamiento podía hacer merced de más de un solar por persona; así por ejemplo, el 13 de enero de

27 Archivo Histórico Municipal, T. 2, 12, 1727, paq. 1, leg. 44, 1fs (el subrayado es nuestro)

28 Con una ceremonia especial, que es descrita en el epígrafe del Apartado 3.

29 Sobre las mercedes entregadas dentro de la cuadrícula a personas de diferentes castas, evocamos dos ejemplos, nótese que el primero de ellos data de 1683: “Mariana de Molina, mulata libre, doncella de más de 25 años, vecina de esta ciudad, vende un pedazo de solar en Santo domingo.. se compone de un cuarto de que me fue hecha merced por el cavildo el 27 de noviembre de 1683 (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario Juan R. de Mena, V, Núm. 3, p. 3, 10 de enero de 1707).” “Media quadra de solar en el barrio de Santo Domingo.. mercedado el 16 de octubre de 1681 ante Joseph López Ramírez, a la mulata libre Magdalena de la Cruz.” (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario Juan R. de Macuso, V.1, 1703, R. 88). Los subrayados son nuestros.

1623, el canónigo Juan de Porras, recibió merced de parte de “la Justicia y Regimiento... [de] dos solares para edificar casa de vivienda en ellos..., y son los dichos solares junto a Santo Domingo el viejo”.<sup>30</sup> La dimensión del predio no tenía que ser necesariamente de un cuarto de cuadra como fue costumbre en los primeros años después de la fundación (cf. Plano 1); el Cabildo podía vender o ceder terrenos en censo de una superficie mínima (alrededor de 20 varas cuadradas) de media o de una manzana completa o incluso de una superficie mayor (200 por 500 varas, fuera de la cuadrícula). La decisión del Cabildo dependía de varios criterios determinantes: la ubicación del solar demandado, las condiciones económicas del demandante, su estatus y capacidad de negociación.

De acuerdo con varias actas edilicias coetáneas, la intención del Ayuntamiento es la de utilizar y repartir toda su propiedad y no la de conservarla. Política que se fundamenta en tres razones principales:

- i) los terrenos municipales no son propios para al cultivo ni para otros fines; desde que se fundó la ciudad, se les concibió como reservas territoriales y con ese objeto deben ser utilizados por el fondo de propios (cf. Apartado 6);
- ii) los bienes muebles e inmuebles, propiedad de la ciudad, reportan ciertos recursos al Cabildo a través de la gestión que hace de ellos el mismo fondo. Mientras más ingresos obtenga la Mayordomía por concepto de pago de pensiones de censos o por venta de terrenos, más capacidad tiene para cubrir los diversos gastos de esa corporación como el vestuario de la milicia provincial, el aseo de la ciudad, la recomposición anual de calles y plazas, los salarios de algunos servidores públicos, etc.<sup>31</sup>
- iii) los terrenos vacíos —llamados yermos en el siglo XVI y eriazos a partir del XVII—, generan problemas de salud y de seguridad pública; además de ocasionarle ciertos costos de mantenimiento al Municipio.

El análisis de más de cincuenta solicitudes de merced de solares, realizadas en los tres primeros siglos de vida de la ciudad, revela la existencia de un cierto patrón o modelo predeterminado. El orden es casi siempre el mismo en todas, variando, naturalmente, las causas que justifican la demanda. En primer término se hace la filiación del peticionario, en

---

30 *Actas de Cabildo* de la ciudad de Guadalajara 1607-1635, v. 1, Ayuntamiento de Guadalajara, IJAH, 1970, P. 261.

31 Los pagos que se recibían por las pensiones de los solares, dados en censo o por los predios vendidos, ingresaban al fondo de propios y se depositaban en la llamada “Caja del Posito” o de las “tres llaves”.

donde se precisa su oficio, lugar de residencia y, algunas veces, su lugar de procedencia. Cuando es factible, el demandante hace resaltar los méritos o servicios que ha prestado y/o la necesidad urgente que tiene de un solar para edificar su vivienda. A continuación informa la ubicación, colindancias, nombre de los vecinos (si los hubiere) y las características generales del predio (por ejemplo, si se trata de un solar eriazo), precisando la necesidad de que se practiquen las diligencias acostumbradas y correspondientes (es decir, la vista de ojos, medida); enseguida formula la solicitud de merced, propiamente dicha, pidiendo que se le fije la cantidad que requiere cubrir ya sea como pago o como censo;<sup>32</sup> y, por último, se agrega una locución final como “juro no ser de malicia y en lo necesario, etc.”.

En cuanto a las causas que justifican la solicitud de merced, existe una relativa heterogeneidad que, sin embargo, se puede encerrar en cuatro grupos principales. Su presentación, aunque un poco reiterativa, nos parece necesaria para entender mejor la lógica de la demanda y las relaciones de los tapatíos con sus autoridades, así como el juego de la política habitacional y del repartimiento de suelo. Estos grupos son:

a. La exaltación de los méritos y servicios prestados, al rey o al Cabildo, y la calidad de la persona, entendiéndose este último punto como la referencia que el demandante hace al puesto público que detenta (juez, escribano) y al nivel socio-económico que posee y no necesariamente a su origen étnico o a su condición civil.<sup>33</sup> Cuantas más altas o elevadas son sus dignidades y más reconocidos sus méritos, más posibilidades tiene de obtener un predio bien localizado (esto es, próximo al centro), de una superficie mayor y con una rebaja en el precio o incluso gratuitamente. Veamos el caso siguiente a título de ejemplo:

Se sirva de hacerme merced de dicho solar *con alguna moderación y equidad* en atención a estar sirviendo a V.S. en la actualidad de asesor, y haver desempeñado dicho

32 Es de hacer notar que, durante el siglo XVI, y en ciertos casos a principios del XVII, aparecen solicitudes de merced a título gracioso. En lo subsecuente, todas precisan que se trata de mercedes vendidas, añadiendo una fórmula de tipo “estoy prompto a servir en aquella cantidad en que se abalua en favor de las rentas y propios”.

33 En efecto, en la resolución de la demanda, no se tomaba en cuenta si se trataba de personas solas, familias nucleares o extendidas, hijos legítimos o ilegítimos ni el sexo del demandante. Son de señalarse los datos que T. Calvo aporta al respecto, según él: “la ilegitimidad era uno de los componentes esenciales de la vida en la ciudad”, ésta alcanzaba el 50% en el siglo XVII y el 21% en la segunda década del XVIII. Igualmente el hecho de que “a la cabeza de las casas casi una de cada tres era mujer, en 1679”. Cf. *Guadalajara y su región en el siglo XVII - población y economía*, Ayuntamiento de Guadalajara, 1992, *Op. Cit.*, p. 91-92.



empleo el año próximo pasado, con la eficacia y empeño que se acreditan en lo mucho que despache sacrificándome hasta hablar en estrados y de más negocios.<sup>34</sup>

b. En lugar de señalar méritos y servicios, el demandante hace notar el estado de penuria económica en que se encuentra, para lo cual invoca la urgente necesidad de un lugar donde vivir:

Pretendo de la benignidad de vuestra señoría no ya a mis expresados servicios sino a la noble caridad y venigna protección *con que acostumbra amparar a los totalmente sin abrigo*, se dignen... mercedarme un solar en el barrio de Nuestra Señora de Guadalupe.<sup>35</sup>

En varios de los casos se asocia casi siempre el hecho de que se trata de una familia numerosa:

Hayandome gravemente necesitado y *con una crecida familia* ocurrí a su gran piedad y comiseración para que se dignare de honrarme, y mercenarme, con un pedazo de solar.<sup>36</sup>

c. El demandante se encarga de precisar que su solicitud de merced responde plenamente a la voluntad del rey quien desea que las ciudades, villas y lugares se pueblen rápidamente, “más aún una capital como Guadalajara, cabeza de reino”.<sup>37</sup>

d. En ciertas ocasiones, que son muy poco usuales, a cambio de la merced, el demandante se compromete a realizar ciertos trabajos públicos en beneficio de la colectividad como construir tapias, hacer galapagos, etc.

En la mayoría de las mercedes, el peticionario señala que se trata de un predio vacío cuya venta no le causa perjuicio a ningún particular.<sup>38</sup> La voluntad real por que se pueble la ciudad, el deseo de la municipalidad por que se utilicen sus propios y el interés de los habitantes por que se reduzcan los terrenos baldíos, motiva que las mercedes se entreguen supeditadas a la obligación de edificar en un plazo limite que, por lo general, es de dos años y excepcionalmente de cuatro, “so pena de que de experimentarse lo contrario, *se dará por nula y de ningún valor ni efecto y se passara a mercenar a otro*”<sup>39</sup> –según advierte el Cabildo.

34 Archivo Municipal de Guadalajara, Ramo Tierras, T.2, 12, 1762, paq. 2, leg. 42, 7 fs (el subrayado es nuestro).

35 Archivo Histórico Municipal, Ramo Tierras, T. 2, 1780, paq. 5, leg s/n (el subrayado es nuestro).

36 Archivo Histórico Municipal. Ramo Tierras, T.2, 1762, paq. 2, leg. 42, t fs (el subrayado es nuestro).

37 Actas de Cabildo, 20 de mayo de 1619, *Op. Cit.*, p. 206.

38 Reiteradamente aparecen solicitudes de tipo: “si se deja yermo proporcionará sitio oportuno a muchas maldades” o “verificando estar el solar libre y realengo y que a nadie se le sigue perjuicio mande que se me de, mida y señale con linderos conocidos.” Actas de Cabildo, 20 de mayo de 1619, V. 1, 1607-1635, *Op. Cit.*, p. 207 y AHM, T.2, 12, 1746-1747.

39 Archivo Histórico Municipal, T. 2, 1746-47, paq. 1, leg. 75, 5 fs (el subrayado es nuestro). Nótese que la obligación podía ser observada con sólo cercar el lote.

Un número considerable de los beneficiados opta por vender o rentar una parte del solar mercedado, con el objeto de allegarse fondos para poder edificar su vivienda. Evidentemente, se trata de personas de muy bajos recursos económicos quienes, después de varios años, no han sido capaces de terminar uno o dos cuartos, e incluso, algunos de ellos no han podido habitar aún su terreno.<sup>40</sup> Una tal precaridad debe darnos cierta luz sobre las fuertes desigualdades sociales que empiezan a manifestarse en la ciudad, a principios del siglo XVIII. Investigadores como Calvo y Alcántara, han insistido en que el poder hacerse de una casa habitación era relativamente fácil en esos años, realmente no lo creemos (cf. Apartado 11: Los sistemas de acceso al suelo). El hecho de que la mayoría de las ventas de terrenos municipales se hicieran al contado, debía obligar a muchos de los compradores a solicitar un crédito con los pequeños prestamistas de dinero en la ciudad. De once operaciones analizadas al azar entre 1645 y 1679, pudimos darnos cuenta que 5 tuvieron que recurrir a los servicios de un mercader, Don Diego Franco de Ortega, quien, curiosamente en todos los casos, cubrió a nombre de ellos la suma que esa corporación había estipulado.<sup>41</sup> Suma que, por otra parte, resulta relativamente modesta si tomamos en consideración el valor que ciertos artículos comestibles tenían ese mismo año (véase el Cuadro N° 2).

Si partimos del principio de que no todos los habitantes podían autoconstruir sin asistencia alguna, lo que, de una forma u otra, les suponía ciertos gastos, a los cuales había que agregar los pagos para redimir el capital del préstamo que recibieron, podemos suponer que las posibilidades para hacerse de una vivienda se empiezan a estrechar para algunos sectores de la población a fines del siglo XVII. Sobre todo para aquéllos que, por diversas razones, no tenían acceso a un crédito, por pequeña que fuera la suma demandada (los migrantes recién llegados, por ejemplo); obstáculos como esos nos dan un cuadro general en donde el fenómeno

40 Sin prejuicio de abundar en demasiadas citas, presentamos dos testimonios que dan cuenta de la dificultad que existía para que ciertos sectores de la población pudieran construir su vivienda: Manuel de la Cruz vende la mitad de un terreno que le dejó su padre en el poniente del convento de Santo Domingo "por no haberlo podido poblar y sólo hay una sala de paredes de adobe con dos puertas sin techo, porque son pobres... se vende en lo que costará techar dicha sala, ponerle una puerta y una ventana con cerraduras y llaves..." (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario Macusso, V., N° 2, 15 de enero de 1705).

"Isabel Navarrete, por auto del día 22 de mayo 1723 se sirvieron harced merced a los otorgantes de un pedazo de solar de 20 varas en quadro en la calle que sale de la Plazuela de Santo Domingo, fabricó la otorgante un aposento y para poderlo costear se valió de vender parte de dicho solar." (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario M. de Mena, Libro 16, p. 290, 10 de mayo de 1728). Los subrayados son nuestros.

41 Nos referimos al documento en poder del Archivo Histórico Municipal, T. 1645-1679, paq. 1, leg. 2.

**Cuadro N° 2**  
**Valor del suelo urbano y de algunos artículos comestibles**  
**Guadalajara 1650**

Mercancía	Unidad	Costo
Azúcar Mexicana	libra	3 tomines
Azafrán	onza	10 reales
Chocolate	libra	1 peso
Cera de Castilla	libra	1 peso
Aceite	arroba	10 pesos
Arroz de Castilla	libra	4 reales
Lenteja	mud	10 reales
Garbanzo de Castilla	mud	6 reales
Vino de Castilla	cuartillo	3 tomines
<b>Suelo Urbano*</b>	<b>V<sup>2</sup></b>	<b>10 pesos</b>

Fuente: Actas de Cabildo, 7, 01-1650.

\* Costo promedio de 11 operaciones de compra venta (Archivo Histórico Municipal. 1645-1679)

de la ocupación irregular del espacio en la periferia toma un poco más de sentido (cf. Apartado 11.4).

El Estado colonial —propietario del territorio y dominio—, procura que la mayoría de las mercedes reales que entrega en los siglos XVI y XVII, sean en forma definitiva. Las condiciones económicas de los mercedarios tapatíos lleva a que, el sistema de acceso al suelo, tenga que ser repensado en el último cuarto del siglo XVIII (con la aparición del censo enfiteutico). Se pasa entonces, de una política de fortalecimiento de la propiedad privada, a una política de mayor contenido social, con una presencia más fuerte del Municipio. Es pertinente entonces, demandarse, si cambios como éste trajeron consigo una recomposición de las relaciones entre estos dos actores (el Municipio y los habitantes) o solamente reforzaron la legitimidad del Estado colonial. Igualmente pertinente resulta preguntarse si el gobierno local, al ampliar las formas jurídicas de acceso y disposición de la propiedad urbana, no amplió también su espectro y capacidad de intervención; reduciendo, en consecuencia, el “espacio” de los habitantes beneficiarios de las mercedes. Si ese no fuera el caso ¿cómo se podría pensar que la fórmula *tú me das yo te doy*, pudiera haberse substituido por otra de tipo: *tú me das yo te presto*, sin que el sistema de relación sufriera ajustes significativos? Para entender esas transformaciones, se hace necesario comprender cómo evolucionaron los conceptos de propiedad raíz, propietario inmobiliario y ocupante durante los tres primeros siglos de existencia de la ciudad.

## 5. El dominio territorial y la posición social. El valor de los solares urbanos

*Aquellos que intervienen en la fundación de una ciudad y también a sus descendientes les hacemos Hijosdalgo de solar conocido para que en aquella población y otras cualesquiera partes de las indias sean Hijosdalgo y personas nobles de linaje y solar conocido y por tales sean habidos y tenidos.*

**Ley 6, Título 6, libro IV Leyes de Indias**

Para los españoles que llevaron a cabo la conquista y para los primeros colonizadores, el acceso al suelo urbano les representa beneficios concretos de dos clases: el puramente económico, que se obtiene al recibir un bien raíz con un valor mercantil específico, y el social que se adquiere al poder avecindarse en la ciudad, lo que proporciona atributos de hidalguía.<sup>42</sup>

En su estudio sobre el siglo XVII, Calvo hace notar que, por sí sola, la tierra vale poco, de tal forma que su valor lo toma mucho más de las construcciones o inversiones suplementarias que se hagan sobre ella.<sup>43</sup> Apreciación que, sin dejar de ser válida, debería ser matizada, pues si bien el mercado de suelo, propiamente dicho, se desarrolla hasta mediados del siglo XIX, una heterogeneidad clara existía desde antes en relación al valor que el suelo tenía en diversas partes de la ciudad (véase el Periodo II: "la Reforma..., valor antiguo y valor nuevo del suelo urbano). Además de que existen bastantes antecedentes de ventas de lotes, casas habitación, huertas, etc., que se llevaron a cabo a sólo cincuenta o sesenta años de fundada la ciudad y existen también numerosos antecedentes de pleitos sobre tierras, solares y casas a partir de esa misma fecha. Comportamientos, ambos, que ponen en evidencia que desde los primeros años de vida de la ciudad, se empieza a conformar un verdadero sistema de propiedad urbana que, como todo sistema de esa naturaleza, genera valores sociales y económicos dentro de un proyecto de acumulación de propiedad privada.

El abandono de las mercedes gratuitas por las "mercedes vendidas", a principios del siglo XVII,<sup>44</sup> corrobora esa dinámica de transformación del

42 Ana Valero de G., *Solares y conquistadores*, *Op. Cit.*, p. 151.

43 El autor hace notar el bajo valor del suelo, al referir que en los inventarios de 1622-1625, el valor intrínseco de la tierra, propiedad de los tapatíos, no excedía el de sus esclavos. *Op. Cit.*, p. 299.

44 Como ya lo señalamos, las primeras mercedes eran gratuitas. La merced vendida más remota que se encontró data de 1603, es decir, a 61 años de fundada la ciudad; tal vez

valor del suelo y muestra que el Municipio –al igual que los habitantes–, ha comprendido que por muy modesto que sea el crecimiento de la ciudad y por muy bajo que sea el valor de la tierra, éste debe ser tomado en cuenta no sólo dentro de la política general de poblamiento sino también dentro de las estrategias de urbanización. En ese sentido es particularmente interesante el que, en 1609, los regidores Diego de Porres y Melchor de Pinedo, se nieguen a vender un solar propiedad del Municipio, aduciendo que por estar “a las espaldas destas casa de cabildo [es decir, en el centro] *cada año valdrá más el solar...* [por lo que] se podrían edificar algunas casas y tiendas que, por poco que fuere, sería de más consideración que lo que se podría comprar... con lo que da el dicho Diego de Cúñiga [el comprador].<sup>45</sup>

Ahora bien, una vez reconocido ese valor mercantil, vale la pena situarlo en su real dimensión en relación con el valor social o de estatus. En Guadalajara, como en varias otras ciudades hispanoamericanas, muchos fueron los casos en que se llegaba al extremo de hacer litigios que costaban más que la tierra que se peleaba.<sup>46</sup> El ideal de ganar honra y gloria se entremezclaba con el de la riqueza; es decir, un pensamiento renacentista coexistía, en cierta manera, con uno mercantilista. Sin embargo, el concepto de riqueza estaba mucho más próximo a la idea de ascenso social que de acumulación en sentido estricto. La importancia que tenía el suelo en ese entonces, respondía perfectamente a ambos ideales; su posesión era sinónimo de prestigio, respeto y mérito pero, sobre todo, de bonhomía.

Un solar, más que un simple predio o una propiedad raíz, es un bien que se asocia a la idea de permanecer o residir en un lugar; es decir, es un estado o calidad social de *vivir en domicilio conocido* –en donde se puede

---

haya habido algunas antes, pero no lo podemos asegurar. Los antecedentes de ventas de solares entre particulares o al municipio son más o menos de esa misma fecha. Veamos un ejemplo: “Se ha entendido que Doña Petronila de Estrada, cuya es la dicha casa y solar, la trata de vender en el estado en que esta...” (*Actas de Cabildo*, 18 de agosto de 1611, *Op. Cit.*, p. 51). Nuestra postura es que el mercado de suelo se conforma en el curso de la misma historia y no en un periodo determinado, como fue el movimiento liberal; de tal forma que la diferenciación de valores en la ciudad, la accesibilidad o inaccesibilidad a la tierra, los factores de valorización, como la localización y usos de suelo, existen prácticamente desde que nace la ciudad y evolucionan de acuerdo a las diversas circunstancias históricas y los patrones de urbanización.

45 Don D. de Cúñiga, ofrecía mil pesos en oro común por el solar. Finalmente, el Cabildo se lo entregó en censo perpetuo y no en venta como él lo pretendía. *Actas de Cabildo*, *Op. Cit.*, p. 54. Véase al respecto el Apartado 11: “Los sistemas de acceso al suelo y la vivienda y el derecho de ocupación”.

46 Woodrow Borah. *El Juzgado General de Indias*, FCE, México, 1985.

siempre localizar una persona y, por ende, confiar en ella. Además de ese reconocimiento social, los poseedores de tierra en la ciudad adquieren atributos de hidalguía. El Derecho Real de Castilla e Indias consigna que uno de los tipos de nobleza era precisamente la llamada solariega,<sup>47</sup> es decir, la que incluía como nobles a los dueños de un solar con casa en él. Nobleza por linaje que concedía ciertos privilegios, distinciones y honores en atención a los méritos que algunas personas, o sus ascendientes, habían contraído con la sociedad.<sup>48</sup>

El suelo de Guadalajara se impregna de esos valores y se convierte en un bien a conservar, en un patrimonio que es necesario proteger de todo tipo de contingencias, e incluso, de operaciones mercantiles que, independientemente de sus altas tasas de ganancia, pudieran poner en riesgo la seguridad del mismo. El suelo es, por mucho, más un bien de uso que de cambio; un objeto a acumular que garantiza seguridad (en términos patrimoniales y de renta)<sup>49</sup> a sus poseedores y no un objeto que genere una acumulación directa.

Los habitantes así lo perciben y ven en él un lugar de residencia fijo, un espacio en donde construir su casa habitación para, en la medida de lo posible, perpetuarse ahí,<sup>50</sup> puesto que de esa manera perpetúan su condición de bonhomía.

---

47 *Solariega*: de linaje noble, se trataba de propietarios ya fuera de una casa, terrenos o bienes rústicos.

48 Ana Valero, *Op. Cit.*, p. 152. Retomado de *Las instituciones de derecho real de Castilla e Indias*, UNAM, México, 1982, p. 88. La autora señala que de acuerdo con el Diccionario Universal de la Lengua Castellana, Ciencias y Artes, publicado en Madrid en 1878 por Don Nicolás M. Serrano, el solar era "el suelo de la casa antigua de donde descienden los nobles", T. IX, p. 1349. El suelo es uno de los recursos que utiliza la Corona para incentivar el poblamiento; adjudicando una calidad nobiliaria en el grado de "hijosdalgo de solar conocido" sobre las tierras urbanas (*Ley VI, Título 6 del Libro IV*) y repartiendo tierras de labor cercanas al poblado en peonías y caballerías (*Ley VI, Título 12, Libro VI*). Ver Alvarez Lenzi Ricardo. "Las Leyes de Indias en la Urbanización de la Banda Oriental" en Actas del Seminario, *La Ciudad Iberoamericana*, CEHOPU, España, 1985.

49 Los testamentos son un instrumento idóneo para analizar el sentido patrimonial que poseían los bienes raíces. Veamos el extracto de uno de ellos: "Juana Ramírez... otorgó testamento dejando como heredero único y universal al Br. Castillo para que se apoderase de todos sus bienes y los redujese a reales para que puesto el principal de toda su importancia sobre fincas seguras, gozase él solo el usufructo." (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado. Notario M. de Mena, Libro 17, p. 156, 7 de agosto de 1729, el subrayado es nuestro).

50 Era más o menos común, en los siglos XVI y XVII, que los peticionarios de solares señalaran que, si se les concedía la merced, construyeran su casa-habitación para perpetuarse ahí. Referirse por ejemplo al registro 1645-1679 del Archivo Histórico Municipal, pag. 1, leg. 2, 62 fs. De hecho no sólo el poseer el suelo, sino también el transmitirlo o heredarlo generacionalmente, obligaba a un reconocimiento social por la capacidad de haber podido resistir a las "vicisitudes de la fortuna"; reconocimiento que se adiciona al estatus

Sin tener un estudio que trate sobre el origen social de los 63 hombres que fundaron la ciudad y los que se fueron avecindando después, podemos imaginar que ellos respondían a las características generales del grupo analizado por Boyd-Bowman:<sup>51</sup> muy pocos hijosdalgo y clase media, y una gran mayoría de segundones e hijos menores, que no tenían la posibilidad de herencia alguna en España por el sistema de mayorazgo que prevalecía en ese país. Para ellos, la tierra es un elemento que permite movilidad y ascenso social, acicate fundamental para la conquista y para los primeros poblamientos.

De esa manera, los primeros habitantes de la ciudad van a asociar en forma estrecha la propiedad territorial y la posición social; esto es, el concepto de solar con el de nobleza y el prestigio. Ese valor socio-cultural va a provocar que, con los años, la propiedad privada circule poco, debido a que sus propietarios o poseedores no lo desean. A ese comportamiento individual va a agregarse un impedimento legal que resulta del estatuto jurídico de la propiedad del suelo que segrega del sistema de propiedad absoluta una parte significativa de la ciudad.<sup>52</sup> Probablemente hasta mediados del siglo XIX, solamente un tercio de la superficie peri-urbana se encontraba disponible en el mercado (en ocasiones sólo parcialmente en virtud del valor socio-cultural que evocamos), el resto era un tipo de propiedad cuyas posibilidades jurídicas para comunicarla o transmitirla eran muy restringidas o incluso inexistentes.

No sólo el estatuto jurídico de la propiedad es, pues, bastante particular, sino también las formas de apropiación y uso. El entendimiento de este modelo es capital para comprender los mecanismos de acceso a los diversos tipos de suelo y a la vivienda. En los apartados siguientes intentaremos hacer una construcción tipológica de la propiedad raíz urbana en los tres primeros siglos de la colonia, tomando en consideración la conformación territorial de la ciudad a la fundación y los sistemas de acceso al suelo que derivan de ella.

---

social que la posición original proporcionó. Nótese que la idea de acrecentar el patrimonio de los bienes raíces, contribuye a que los habitantes se fijen simultáneamente en un espacio urbano específico y en el tiempo.

51 Nos referimos al Índice Geobiográfico de más de 56 mil pobladores de la América Hispánica realizado por Boyd-Bowman, FCE, México, 1985. Retomado por Ana Valero, *Op. Cit.*, p. 149.

52 Nos referimos al modelo de ordenamiento territorial que se compone de propiedad de origen social, público, comunitario, véase el Apartado 8.

## 6. La estructura territorial de la ciudad y las funciones urbanas

Inspirada en el modelo clásico que se utilizó en las Indias, Guadalajara se funda con la idea de integrar funcionalmente a la ciudad y al campo. Su esquema de ordenamiento espacial se concibe como un mecanismo de articulación entre el ámbito urbano, la comarca circundante y el mundo rural de la región inmediata.

Un esquema que puede denominarse Ciudad-Territorio y que rebasa ampliamente la visión de una ciudad cerrada o volcada a las actividades meramente urbanas para abrirse, con fines hegemónicos o de colonización, sobre el vasto dominio territorial.<sup>53</sup> La estructura que hace posible este proyecto es retomada de los ordenamientos reales<sup>54</sup> que, teóricamente, proponen un sistema de organización que nace de la Plaza Mayor —el núcleo de la ciudad— y que, en forma centrífuga, se extiende hasta sus límites que son el territorio o los términos. Tal configuración del espacio da lugar a una serie de anillos, o más precisamente cuadrados, cada uno con funciones y usos particulares, y un estatuto jurídico de propiedad también particular. La reconstitución de la estructura original de este esquema y el análisis de la forma en que evolucionó en el tiempo, siguiendo su propia aventura histórica, nos son necesarios a fin de determinar cómo era el sistema de propiedad urbano y cuáles las formas de uso y apropiación de suelo que derivaban de él.

El esquema teórico al que hacemos referencia se componía de cinco grandes cuadrados, dispuestos uno al interior del otro en base a un principio de centralidad. Tanto funcional como formalmente, estos elementos estaban claramente ordenados y delimitados con el objeto de organizar físicamente el territorio, como podemos apreciar en el Gráfico 1. Sus características principales se describen a continuación:

### *Los Solares*

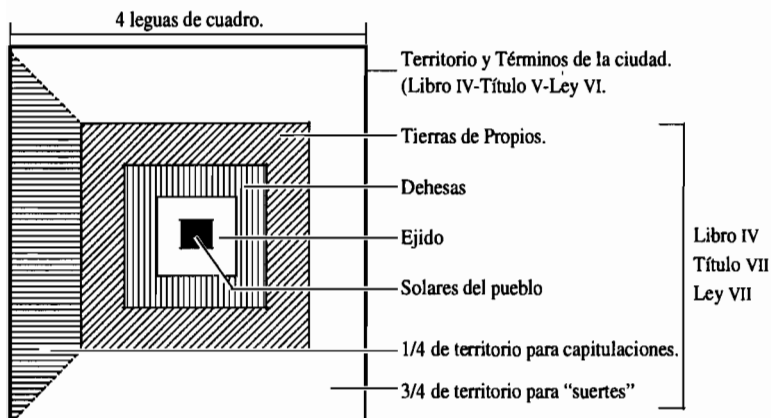
Eran la parte urbana-residencial de la ciudad, en donde se localizan las manzanas, calles y los terrenos destinados a la habitación (llamados pre-

53 De hecho, la fundación de una ciudad se enmarcaba en un espacio geográfico más amplio y formaba el elemento base de una ordenación territorial ligada a un reparto del poder. Véase al respecto la contribución de Alvaro Gómez Ferrer, llamada "Estrategias de la colonización, líneas de penetración y desplazamientos" en *Historia urbana de Iberoamérica*, Tomo I, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, España, 1987, p. 265.

54 La Real Provisión de Nuevos Descubrimientos y Poblaciones de 1573. Véase al respecto el documento de Morosi, Julio. *Persistencia de la normativa indiana - Variaciones sobre la Cuadrícula*; Salamanca, España, sept. 1992, mimeo. Y los estudios del modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana realizados por Jorge Hardoy (cf. bibliografía).



### Gráfico 1 Modelo teórico de organización del espacio en las ciudades hispanoamericanas



Fuente: Las Leyes de Indias. Ricardo Alvarez *et al.*, CEHOPU, 1985.

cisamente solares). El análisis de la ubicación de los ejidos que se encontraban más próximos al centro de la ciudad (véase el Plano 1, de 1883, Periodo III), nos permite suponer que en Guadalajara, este primer cuadrado se extendía, poco más o menos, cinco manzanas en las direcciones norte, sur y poniente a partir de un punto central como era San Agustín, la Plaza Mayor o Fundacional.<sup>55</sup> La dimensión física de este espacio, conocido también como *Fundo Legal*, era de aproximadamente 1,000 por 800 varas (835.9 por 668.7 metros).<sup>56</sup> Area relativamente extensa en donde, con los años, se podrán edificar alrededor de 88 manzanas.

55 Es a partir de este perímetro que empiezan a aparecer los exidos de la ciudad y no antes. Recuérdese que en el siglo XVI, la ciudad propiamente dicha, no continuaba al oriente por causa del Río San Juan de Dios que la atravesaba de sur a norte (cf. Plano 2). Sin embargo, antes de llegar al río, se habían construido tres manzanas en esa dirección; de tal manera que, el cuadrado al que hacemos alusión, se componía de 11 manzanas en el eje norte-sur y solo 8 en el contrario. El núcleo de los solares estaba determinado minuciosamente por el Título 7 del Libro IV de la Recopilación de Leyes de Indias, particularmente por las Leyes I, VII y XVII. Véase Alvarez Lenzi Ricardo. "Las Leyes de Indias en la urbanización de la Banda Oriental", *Op. Cit.*, p. 139 (y el esquema presentado en el Gráfico 1).

56 Superficie que nos parece adecuada si tomamos en consideración que el Decreto Real del 12 de julio de 1695, definía que el *Fundo Legal* de los poblados indígenas debía tener una dimensión física igual a 600 varas.

Además de los solares, ahí se imponía la reserva de predios para la construcción de edificios públicos, como el templo, la casa de justicia, la casa del cabildo, etc.; e incluso, otras manzanas, o parte de ellas, para plazas secundarias. Es decir, los espacios necesarios para el buen desarrollo de la vida cotidiana y de las diversas actividades suscitadas por la vida urbana de la capital del reino.<sup>57</sup>

De acuerdo con la ordenanza publicada en 1567, por el virrey de la Nueva España, llamada *Libro de Medidas y Traslados*,<sup>58</sup> un solar para casa debía tener “cincuenta varas de medir en quadra por todas partes”; medida que no se ajusta a las manzanas-tipo de Guadalajara que son de 80 varas cuadradas (con solares de 40 varas). Dimensión más bien reducida que, gracias a la utilización generalizada del “plano en Damero”, permite que el ordenamiento de este primer cuadrado se haga en base a una cuadrícula casi perfecta con una modulación de pequeñas dimensiones y calles anchas (cf. Plano 2).<sup>59</sup>

La manera como se hace el trazado de este espacio, define claramente los dos grandes tipos de propiedad urbana que ahí coexisten: *lo público* y *lo privado*, es decir, las calles y las plazas por un lado, y las manzanas y los solares por el otro. Clasificación que en honor a la realidad histórica, debería presentarse en el orden contrario, pues las vías públicas son sólo la resultante de la creación de los espacios privados. Esto es, la partición del espacio tiene por objeto delimitar los solares que serán entregados a título individual y en forma privada a los habitantes. Hay pues, una cierta preeminencia de un tipo de propiedad sobre la otra, que se manifiesta luego del trazado, división y atribución de la propiedad.<sup>60</sup>

57 En 1822, la Real Audiencia definía los Solares como “aquellos pedazos de tierra, que estando dentro de las poblaciones o en sus orillas son más propios para edificios” (T. 1.3, Disposiciones de la Real Audiencia).

58 Libro que fue retomado en Zacatecas, en el testimonio de Diego de Tristán en 1578 y en Guadalajara en las *Actas de Cabildo de 1642*, *Op. Cit.*, p. 61.

59 De ahí que a este primer cuadrado se le reconozca con el nombre de la Cuadrícula. La influencia que este modelo de ordenamiento tuvo en los aspectos económicos y sociales de los tapatíos, se analiza en los tres primeros períodos, notablemente en el último. Véase al respecto E. López, *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana*, Universidad de Guadalajara, 1992.

60 La ciudad crece gracias a la adición de dameros y no a la prolongación de las calles. De otra forma dicho, la propiedad privada crea la pública, veamos el método de trazado de una manzana : “..Y tirando esta cuerda para el norte donde se puso señal y ha de ser esquina y desde ella en la misma conformidad, se tuvo dicha cuerda para el oriente donde se puso señal de la misma suerte que las partes antecedentes, que de ella se volvió a caver la cuerda para el sur hasta encontrar con la primera señal que se puso y de donde salió la cuerda para el poniente, con que quedo dicho solar enterado y cuadrado.” (16.13.228 ; 1711, Archivo de la Real Audiencia, Biblioteca Pública del Estado. López E., *Op. Cit.*, p. 28).

Ahora bien, ¿había sólo dos formas jurídicas de propiedad en este primer cuadrado? Es decir, ¿la propiedad del suelo se dividía en una forma tan dicotómica al principio del período colonial? Probablemente no. Recordemos que el Municipio —en tanto que instancia gestora y propietaria de la tierra aún no repartida, esto es, aún no privatizada— podía entregar, bajo una figura jurídica especial llamada censo, un cierto número de lotes o predios a algunas familias por un plazo determinado que podía ser por varios años o incluso una, dos o tres vidas. Sin duda esto da lugar a un tipo de propiedad intermedia ¿o en transición? que, a nuestro modo de ver, no es —aún— propiedad de origen social o en todo caso destinada a ese fin.<sup>61</sup> Se trataba, más bien, de una modalidad jurídica particular que provisionalmente llamamos “propiedad municipal”; la cual, con el tiempo, dará lugar a diversas formas de ocupación y acceso al suelo; formas que serán analizadas ulteriormente (véase el Apartado 11 de este período: Los sistemas de acceso al suelo).

Sin necesidad de que se trace un perímetro infranqueable alrededor de este primer cuadrado, las características mismas del modelo urbano y las restricciones de acceso a la propiedad marcan, *de facto*, una diferenciación entre la ciudad peninsular y el mundo indígena que se extiende alrededor.<sup>62</sup> Fuera de la cuadrícula puede instalarse cualquier individuo independientemente de su etnia y clase social. El espacio “racional, geométrico, claro y puro”, que resulta al interior de este cuadrado define, desde un momento muy temprano, un concepto que, a nuestro juicio, es básico para poder entender la manera como las autoridades coloniales intervendrán, posteriormente, en ese mismo espacio en relación a la cuestión habitacional. Nos referimos a la ciudad “existente” y a la “inexistente”. Una ubicada dentro del primer cuadrado, y por lo mismo reconocida y legal. Y otra, en la periferia próxima, más desconocida y negada que ilegal.<sup>63</sup>

---

61 Según los registros del Cabildo, hasta 1640, el Municipio tenía dados sólo 10 escrituras en censo a personas de recursos desahogados, quienes no utilizaban la propiedad necesariamente con fines habitacionales. El Cuadro N° 3, presenta los nombres, títulos y las sumas, que la mayordomía de propios, recogía de los censatarios.

62 Recuérdese que desde la fundación, Guadalajara estaba flanqueada por tres comunidades indígenas: al norte, un pueblo llamado San Miguel de Mezquitán; al sur, San Juan B. de Mexicaltzingo; y al oriente, San Sebastián de Analco. A principios del siglo XVII, la población en los dos últimos pueblos, era dos veces más grande que en la capital.

63 T. Calvo hace notar que, debido a que un número significativo de personas se instalaba fuera de la ciudad y entonces fuera de la justicia común, la Audiencia decide suprimir el corregimiento de Analco “para poner esa población bajo la férula de autoridades más severas”. *Op. Cit.*, p. 22. Un siglo después, Félix M. Calleja, explica que muchos indios y mulatos que huían de las demás poblaciones, se refugiaban en esta capital porque aquí no se cobraban tributos (C. Castañeda, *El Padrón de 1791, Op. Cit.*, p. 46). No dudamos que muchos de ellos se instalaran irregularmente en la periferia de la ciudad. Véase el Apartado 11.4. de este Período y el 2 del siguiente: “Los asentamientos irregulares”.

*Los Exidos*

Eran los terrenos contiguos a la ciudad de propiedad colectiva, destinados al uso común, que no fuera agrícola. Su origen romano *ager publicus* y su nombre derivan de la palabra latina *exitus* o salida. El objeto principal de los exidos era el constituir reservas territoriales para la ciudad -para el "aumento y extensión de las poblaciones", según señalan varios documentos- permitiendo, entretanto, que se les utilizara como un espacio de recreación, lugar para el pastoreo de ganado y para la descarga y limpieza de las cosechas.<sup>64</sup>

Cuando en 1605, el Obispo Mota y Escobar, se refiere a un cuadrado que tiene once calles trazadas de norte a sur y diez de oriente a poniente,<sup>65</sup> imaginamos que la mancha urbana de la ciudad comienza a extenderse sobre los exidos, dejando en su interior grandes solares vacíos y enormes huertas. De acuerdo a la herencia de Juan de Ledezma, protocolizada por el notario Antonio de Ayala, en 1700, es decir un siglo después, la ciudad aún podía expandirse sobre terrenos ejidales a una distancia de alrededor de un cuarto de legua de la periferia de ese entonces.<sup>66</sup> Esa referencia y el examen de la ubicación de los exidos privatizados durante la Reforma, nos permite suponer que el segundo cuadrado se extendía sobre una superficie de alrededor de 1,130 has. o 620 manzanas; un área muy extensa que probablemente hasta fines del siglo XIX, terminó por ser completamente ocupada.

En Guadalajara el exido fue utilizado también en otro tipo de actividades como el pastoreo, la explotación de ciertos recursos naturales como la madera, el agua, etc., e incluso, en el cultivo doméstico que estaba terminantemente prohibido por las disposiciones reales. El acaparamiento de tierra no se limitó al campo o a la ciudad propiamente dicha, es decir, al primer cuadrado. La enorme distancia que separaba a la Corona de las autoridades locales, dió pie a que éstas últimas repartieran los exidos entre un número reducido de familias, ya sea dándolos en renta o entregándolos en propiedad privada, para ser utilizados como ranchos -faltando así al principio fundamental de conservarlos como terrenos colectivos-. Las causas que permitieron que se pudiera transformar el concepto del exido y, sobre todo, el impacto que este tipo de comportamiento tuvo, serán ana-

64 La Ordenanza 129 de las Leyes de Indias prescribía: "Que los exidos sean en tan competente distancia, que si creciera la población siempre quedare bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño."

65 Mota y Escobar, *Op. Cit.*, p. 38.

66 "...posee... en los exidos de la ciudad dos cavallerias de tierra que están como se ba, para el pueblo que fue de Juancatlán..., junto a un serrito..., como un cuarto de legua poco más o menos de esta dicha ciudad" (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, A. de Ayala, Vol. 5, 1700, extracto del acta).

lizados en el Apartado 7: El rompimiento de la estructura jurídico-territorial de la ciudad y su impacto en las formas de posesión del suelo.

**Cuadro N° 3**  
**Las escrituras de censos**  
**Guadalajara 1640**

Nombre del Censatario	Valor del Censo	Ubicación
Martín Casillas	4 pesos 2 tomines 10 gramos	centro (cabildo)
Fernando Costilla	40 pesos (reales)	centro (cabildo)
Diego de Cueto Bustamante	15 pesos (reales)	Molinos
Fco. Suarez Ibarra	24 pesos 6 tomines 6 gramos	Estancia Borgoña
Jerónimo de Ortega	15 pesos 5 tomines 4 gramos	Convento Merced
Diego de Zúñiga	40 pesos (plata) x 2	—
Joseph Altamirano de Cast.	500 pesos (reales)	—
Sebastián Baez Juan de A.	400 pesos	—

Fuente: Actas de Cabildo 1607-1635 V1. INAH, 1970.

### *Las dehesas*

Eran terrenos de matorrales y pastos naturales destinados al pastoreo y guarda común de ganados. Según Ordenanzas Reales, en las dehesas se podía también cultivar, si había el espacio suficiente para ello. El Artículo 130 prescribía:

Habiendo señalado competente cantidad de tierra para exido de la población y su crecimiento, en conformidad de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, *dehesas*, que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, caballos, y ganados de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados, que los pobladores por ordenanza han de tener... y *lo restante en tierras de labor, de que hagan suertes, y sean tantas como los solares que hay en la población.*

La posibilidad de que existiera una zona de cultivo nos hace pensar que, en cierta forma, este tercer cuadrado se concebía como un límite funcional al crecimiento físico de la ciudad. Desafortunadamente, no encontramos ningún documento histórico que precise su extensión o que nos de un indicio de su probable dimensión. Suponemos, sin embargo, que algunos de los primeros desarrollos inmobiliarios, realizados a fines del siglo

pasado y principios del actual, se hicieron sobre predios localizados fuera de los exidos, y en consecuencia, dentro de las dehesas (cf. Periodo III).

Estos terrenos –de propiedad colectiva– corrieron la misma suerte que el segundo cuadrado y fueron entregados, en renta y en propiedad privada, a un grupo reducido de familias, tal vez, desde que se hicieron los primeros repartimientos de suelo en los siglos XVI y XVII. De tal manera que, una centuria después, aparecen numerosos antecedentes de ranchos y haciendas que tenían varios años de estar operando, a título individual, sobre este tipo de terrenos. Estamos convencidos de que, tal y como muchos historiadores lo han insinuado, las haciendas próximas a la ciudad nacieron de esa propiedad y no de las encomiendas.<sup>67</sup>

### *Los propios y los términos*

Al igual que los exidos y las dehesas, se trata de terrenos para el uso y bien común. *Los términos*, que delimitan una jurisdicción territorial, permiten la aparición de una economía de subsistencia y sirven de apoyo a la población asentada en el núcleo urbano. En Guadalajara no se encontraron antecedentes de la existencia, formal o jurídica, de estos dos últimos cuadrados cuya disposición teórica se aprecia bien en el Gráfico 1. Según ordenanzas, los *términos* debían extenderse “quatro leguas en quadra”;<sup>68</sup> descripción que se ajusta bien a varios documentos de la Real Audiencia, que señalan la existencia de un distrito de cuatro o cinco leguas a la redonda, de la capital del reino que se encontraba bajo el control de esa misma institución.

*Los propios*, por su parte, eran terrenos que debían administrarse por el gobierno municipal a fin de poder costear determinados gastos; la Ley de Indias precisaba al respecto:

...de estas tierras hagan los Virreyes separar las que pareciere convenientes para *propios* de los pueblos, que no los tuvieren, de que se ayude a la paga de salarios de los Corregidores...<sup>69</sup>

Con los recursos que se obtenían, el Municipio financiaba algunas festividades religiosas y ciertos trabajos de mantenimiento de los edificios públicos; no obstante, como ya lo comentamos, los fondos nunca

67 Véase J. Olveda y Lancaster Jones; cf. bibliografía.

68 Morossi, *Op. Cit.*, p. 2. Citando la Real Provisión sobre Nuevos Descubrimientos y Poblaciones de 1573. Ley VI, Título 5 del Libro IV de las *Leyes de Indias* (ver Gráfico 1).

69 Ley VI, Título 5 del Libro IV de las *Leyes de Indias*.

eran suficientes y los ediles se veían en la necesidad de utilizar otras fuentes de financiamiento como el pago de los censos, la venta de tierra, los impuestos, etc. Ya fuera por una mala gestión o por una política laxa en el cobro de los terrenos de propios (en donde, finalmente, se incluían los solares y exidos), el erario municipal se mantenía en un constante estado deficitario que impedía que la ciudad pudiera edificar sus propias construcciones o conservar en buen estado las existentes (las casas de Cabildo, cárcel, etc.).<sup>70</sup>

En estos dos últimos cuadrados —y en gran parte en las dehesas— se cultivaban determinados productos agropecuarios y se criaban algunos animales (principalmente el ganado caprino y vacuno), imprescindibles para la subsistencia de la población urbana. Como S. Alcántara lo señala, en las etapas iniciales del asentamiento urbano y en su periodo de consolidación, la ciudad tenía una buena integración funcional con el campo; relación que se modifica a medida que se desarrolla una actividad comercial más intensa y la ciudad requiere de concentrar y distribuir bienes y servicios, en un radio más extenso y en un espacio regional más amplio.<sup>71</sup> La necesidad de ajustarse a estos cambios y el poco respeto que los grupos oligárquicos locales, tuvieron con los terrenos de propiedad colectiva, propiciaron una transformación acelerada de estos tres últimos cuadrados desde un punto de vista tanto funcional como jurídico.

Ante esas mutaciones, es pertinente cuestionarse si el modelo de ordenamiento territorial ciudad-campo, perdió rápidamente la claridad de sus objetivos en relación a los tres últimos cuadrados. Y si la responsabilidad principal incumbió a la aristocracia terrateniente local, quien no tuvo oposición alguna de las autoridades municipales o de la audiencia, para concentrar gran cantidad de tierra de los propios y de las comunidades indígenas.

## **7. El rompimiento de la estructura jurídico-territorial de la ciudad y su impacto en las formas de posesión del suelo**

La denuncia que en 1791, formula al Cabildo, Antonio Villaurrutia por haber entregado a particulares terrenos de vocación colectiva (exidos y

---

70 Un *Acta Capitular de 1655*, señalaba: "Es forzoso buscar casas, y el estado con que hoy se halla esta dicha ciudad, cabildo y regimiento es de mucha cortedad, y los propios de ella en la misma forma y que no se puede comprar ninguna casa ni edificarla." (*Op. Cit.*, p. 176). El subrayado es nuestro.

71 Alcántara Sergio. "El edén novogaláico: la calidad de vida en la etnohistoria de Guadalupe" en *Vivir en Guadalupe*, C. Castañeda, *Op. Cit.*, p. 13.

dehesas), pone de manifiesto que el sistema de repartimiento de la propiedad urbana y rural había derivado, desde hacía muchos años, a una red de favoritismos y ventajas a sectores muy reducidos de la sociedad. En su acusación, Villaurrutia señala que mientras no se recuperen los exidos que, conforme a la ley debería tener la ciudad, es necesario tratar con algún hacendero de las inmediaciones para que le venda o rente un rancho "capaz de sufrir y mantener el pie de ganado necesario para el sostenimiento de un mercado y de donde pueda traerse con comodidad a esta ciudad".<sup>72</sup>

La queja es clara y significativa: la autoridad municipal dispuso de las tierras de uso común que, en principio, debía conservar para el bien de la comunidad, dándose las a particulares (hacendatarios y rancheros principalmente)<sup>73</sup> para que, en lo sucesivo, las trabajaran en forma privada. El sistema de intereses que se utilizó en el repartimiento de la propiedad raíz, en el curso de los primeros siglos, termina por manifestarse en el siglo XVIII, cuando la ciudad llega a los límites de la propiedad colectiva; en consecuencia, individuos como Villaurrutia, tienen que solicitar a los hacendatarios y rancheros que ocupan esas propiedades, les autoricen la utilización de una parte de ellas, con un pago de renta muy superior a la pensión que hubiera demandado el Municipio, con el riesgo adicional de que su demanda fuera denegada.

Como lo hemos visto, las presiones para privatizar la propiedad colectiva remontan hasta la misma fundación de la ciudad; desde entonces, se libra un combate por "recuperar" los exidos con la esperanza de poder expandir hasta ahí los grandes dominios privados. Ahora bien, no son siempre los funcionarios municipales quienes disponen de la propiedad urbana, recuérdese los conflictos que en el siglo XVI, libraron esa corporación y la Audiencia, por tener el derecho a repartir el suelo; conflictos que si bien se solucionaron a favor del Municipio, no impidieron que aquella institución entregara grandes porciones de tierra a particulares (ya sea amigos, parientes, etc.), sin que el Municipio lo advirtiera. La venta que hizo el Superior Gobierno y Real Audiencia, a Luiz de Campos, Teniente Alguacil Mayor, es un caso, entre muchos otros, que ilustra bien ese tipo de prácticas; en 1641, esa institución le cedió una casa llamada de "La Palma", tres suertes de huertas y dos cavallerías de tierras -es

---

72 Archivo Histórico Municipal, sin número, 28 de marzo de 1791.

73 El *Rancho* es el más pequeño de los tipos de propiedad rural, con alrededor de 100 hectáreas, normalmente trabajadas por sus poseedores y familiares. Las *Haciendas*, por su parte, son los más grandes dominios de propiedad privada, originalmente entregados a los conquistadores y sus descendientes.



decir, una área equivalente a 12 ó 14 manzanas dentro de la ciudad-, localizadas en los exidos. En 1813, los descendientes<sup>74</sup> de los propietarios de esos terrenos, mandan “reconocer las tierras y solares que por derecho [les] pertenecen..., [y] encuentran que esos solares... los han estado cobrando algunos años há de cuenta de la ciudad”. Lo que significa que el fondo de propios consideró, durante 172 años, que esos terrenos eran de su propiedad, de ahí que los diera en arrendamiento a particulares.

Casos como ése, propician que se pierda la posibilidad de darle un uso colectivo al suelo que rodea a la ciudad, a pesar de que ese espacio era un elemento fundamental de su estructura de crecimiento, de la política de poblamiento local y un sustento de la economía urbana. Los efectos, en el tema que nos ocupa, son de varios ordenes:

a. el aprovechamiento exclusivo de los terrenos que “envuelven” al núcleo urbano, impide que todos los habitantes que lo deseen, puedan salir a pastar sus ganados, limpiar sus cosechas, cultivar la tierra, esto es: desarrollar todas las actividades que prescribían las ordenanzas reales, dada la carestía de tierra “para todos”;

b. la privatización tan temprana de grandes porciones de exidos y dehesas, provoca una reestructuración del esquema de ordenamiento territorial, ocasionando que la propiedad colectiva deja de aparecer como un vínculo entre la ciudad y la región;

c. el acaparamiento de los terrenos que comprendían el tercer y cuarto cuadrado (exidos y dehesas, véase el Gráfico 1), impide que el Municipio conserve su capacidad de controlar el crecimiento físico de la ciudad; cuando la ciudad llegue a esos límites, en la transición de los siglos XIX y XX, van a aparecer nuevos agentes promotores y urbanizadores, de ellos nos ocuparemos en el periodo III;

d. al no poder dotar de terrenos de uso común a los habitantes, el Municipio adopta otra política; asigna solares urbanos como si fueran exidos, con la esperanza de que éstos sean utilizados como lugares de habitación y de producción agrícola intra-urbana.

---

74 De los herederos de Luiz de Campos, la propiedad pasó a Don Juan Santiago de León Garabito en 1694, quien la donó el mismo año a la Congregación de los padres de Oblatos para la erección de un Santuario a la Señora de la Soledad. Al no realizarse ese santuario, el predio se vendió al Padre Juan González de Villaverde en 1703, y por sus herederos, pasó a la señora Rosa Casillas y Cabrera por los años de 1707, en quien paró ese dominio y la posesión (Archivo Histórico Municipal, T.2.3. 1741-1815, paq. 30, leg. 7, 44 fs.). La trayectoria de esta propiedad es importante, en la medida en que ella muestra cómo, muchos de los bienes, pasaban a poder de la Iglesia (véase el Apartado 10). El último de los propietarios, es quien más tarde, realizará varias ventas de terrenos sin títulos de propiedad. Referirse al punto: Doña Rosa Casillas y Cabrera, una promotora ilegal en el siglo XVIII (Apartado 11.4).

El uso indiscriminado de esos dos términos –solar y ejido– provoca que se generen confusiones. Para ciertos habitantes se trata de sinónimos; para otros, los ejidos son simplemente terrenos eriazos en la periferia de la ciudad, y para una minoría, los ejidos siguen conservando su acepción original: un espacio de transición entre la ciudad que se consolida y su hinterland inmediato.

Estas transformaciones, las confusiones que crean, así como las causas que las provocan, son denunciadas constantemente en el transcurso de esos años; así, en 1823, Don Martín Román elabora un documento titulado: “Noticia sobre el estado que guardan los exidos de la ciudad”, en el que señala:

Los ejidos en realidad son solares, siendo su extensión en cada solar tan pequeño que hay manzanas que contienen más... muchas posesiones ajenas que se hallan mezcladas con los ejidos. *Los ejidos de esta ciudad que podían ser muchos se hallan como digo reducidos como pocos a cortos terrenos* y los que debían componer a aquéllos que son pertenecientes en mucha extensión a los pueblos de Analco, Mexicaltzingo...<sup>75</sup>

En razón de que los solares-exido poseen una superficie muy reducida, y se encuentran diseminados por toda la ciudad, su apropiación evidentemente no puede hacerse en forma colectiva. Más aún, si tomamos en cuenta que el Municipio entrega el suelo para un uso particular o privado, independientemente de la forma en que legalmente se le ocupe (renta, venta, censo); se trata del triunfo de la propiedad privada sobre los terrenos colectivos, gracias a que las haciendas y los ranchos independientes susstituyen a los ranchos dependientes administrados por los propios.<sup>76</sup>

Los argumentos que el Municipio emplea, a fin de justificar el haber procedido de esa manera, se centran en un razonamiento de índole económico y otro legal. Con el primero, invocan la necesidad de obtener recursos suplementarios para el fondo de propios que siempre sufre restricciones económicas;<sup>77</sup> y con el segundo aducen que, finalmente, la

75 Archivo Municipal de Guadalajara, 11 de octubre de 1823, paquete 41, legajo 170, 4 fs. El subrayado es nuestro.

76 Había ranchos independientes, es decir privados, y ranchos dependientes o municipales. Nótese que las cuentas que presenta el Ayuntamiento en 1791, a los encargados de la mayordomía, sobre el cobro y recaudación de los solares y ranchos del entorno de la ciudad, no establecen una diferencia entre uno y otro. En razón de la localización, se infiere que se trata casi exclusivamente de solares y, probablemente, algún rancho pequeño próximo a la ciudad. Hipótesis que formulamos en base a los pagos diferenciados entre dos categorías de lotes, los que en promedio valen una renta de 2 a 3 pesos anuales (88%) y los que generan más de 10 pesos (12%); deducimos que estos últimos eran extensiones mayores con un valor intrínseco más elevado (véase el Cuadro N° 8).

77 Insistentemente se menciona, por ejemplo, que lejos de ser perjudicial, le es muy útil a los propios, la entrega de tierras por el considerable mayor rédito que proporciona al ramo.

distribución de tierras colectivas en forma individual se hizo dentro del marco del derecho legal, es decir, los terrenos en principio fueron entregados en usufructo bajo una renta o alquiler –y no en venta– bajo una figura que el cuerpo jurídico contempla.

Sin duda, se trata de una verdad a medias; dado que el mismo fondo, reconoce desconocer el estado de los ranchos, quién los tiene en posesión, cuáles son sus productos, quién paga y quién no, etc. O sea, virtualmente la entrega es definitiva y sin un mecanismo de regulación de los fondos, puesto que jamás se puso en práctica ningún dispositivo de verificación y control. De tal forma que para los hacendatarios y rancheros ocupantes, será sólo cuestión de tiempo el que puedan hacerse definitivamente de la posesión, mediante arreglos pecuniarios y componendas de toda clase.

Si con ese proceder, el derecho legal del exido no se vulneró directamente, en cambio el derecho moral de su uso sí. Por dos razones directamente ligadas, esas transformaciones propiciaron que las posibilidades de acceso al suelo se redujeran considerablemente: i) la privatización se hizo por medio de un proceso de acumulación que benefició a muy pocas personas; ii) una vez transformado el estatuto jurídico del suelo, la propiedad social y las formas de ocupación que derivan de ella, se vieron igualmente limitadas.

## **8. La propiedad del suelo urbano en los siglos XVI, XVII y XVIII: un intento de construcción tipológica**

El esquema de ordenamiento, que acabamos de presentar, propone dos grandes escalas de territorio: la ciudad-campo y lo urbano. La primera –referida al modelo global–, procura articular, o de hecho fusionar, a la ciudad con el mundo rural inmediato. Es un intento por ejercer un control del dominio territorial a partir del centro de la misma ciudad. La segunda –referida al núcleo del modelo–, procura delimitar o circunscribir, la urbanización, en un perímetro predeterminado que son los solares y el exido.

Con este esquema, se intenta imbricar funciones y actividades diferentes (campo-ciudad), sin que aparezca una separación funcional entre ambas; creando, simultáneamente, una separación tajante y excluyente en el terreno de lo social, que no se basa en la dicotomía tradicional de lo urbano y lo rural.

En efecto, vivir fuera de la traza urbana discrimina y relega, mientras que vivir dentro de ella, categoriza y estratifica socialmente hablando. El

sistema de privilegios del que nos ocupamos anteriormente (Apartado 2), se materializa con tal claridad en la ciudad –luego del repartimiento de la propiedad– que la distribución socio-espacial que resulta es evidente:<sup>78</sup>

- en el centro de la ciudad viven los ricos, capitanes conquistadores, los que tienen cargos relevantes en la burocracia real, los encomenderos importantes, los nobles, las personas ilustres y, años más tarde, élitos ganadero-agrícolas;
- en la parte intermedia, conquistadores sin méritos sobresalientes, encomenderos y funcionarios medios y;
- en la periferia, “los que son menos”, soldados sin hacienda alguna e individuos que se tienen que sustentar de su trabajo.<sup>79</sup>

A este acomodo socio-espacial tan claro, no corresponde necesariamente una distribución similar de los tipos de propiedad del suelo y de sus variantes de ocupación. Originalmente así debió ser, pues en principio cada habitante tenía el derecho de recibir uno o más solares en propiedad privada; sin embargo, conforme se desarrolla la ciudad y se hacen más complejas las estructuras económico-sociales de las relaciones entre los hombres, más numerosos los actores y los grupos de poder, y más difícil el acceso directo al suelo, mayor es el abanico de opciones de propiedad y ocupación que se va creando (cf. Apartado 11).

El estudio de esta evolución, requiere de un análisis previo de la estructura fundacional de la propiedad jurídica del suelo, a fin de estar en medida de comprender la dinámica de ocupación en virtud de las diversas relaciones de propiedad. La tipología que presentamos a continuación se hace en ese sentido; para ello, tomamos un universo bastante amplio, pero a la vez históricamente limitado a los tres primeros siglos de vida de la ciudad. Fuera de ese universo, retomaremos, a manera de referencia, algunos datos que obtuvimos del análisis del periodo de la Reforma –un parteaguas importante que nos es particularmente rico en información sobre este tema (cf. Periodo II).

El sistema de propiedad al que nos referimos es el siguiente: la propiedad comunal, colectiva, pública, municipal, social y privada (véase el Cuadro N° 4).

---

78 Sin embargo, no hay que perder de vista que durante los primeros años de la colonia, el español habitaba indistintamente en el campo o en la ciudad; al menos así se infiere de un edicto promulgado en 1583: “que los vecinos con indios residan en la ciudad, por estar la ciudad despoblada y estos desparramados”. Tal movilidad se hacía sin menoscabo del prestigio social y los honores que la propiedad urbana les proporcionaba, puesto que de cualquier forma eran dueños de ambas propiedades.

79 Valero, Ana. *Op. Cit.*, p. 161.

## i. La propiedad comunal

Al igual que en la ciudad, los pueblos indígenas tenían una estructura especial para organizar su territorio compuesta teóricamente de cuatro cuadrados: el fundo legal, el común repartimiento, el exido y la tierra de propios. El núcleo central era la parte urbana, en donde se localizaban los solares individuales; el siguiente, la parte comunal de uso agrícola, concebida para ser repartida individualmente entre los habitantes, pero a partir de una estructura corporativa; el tercero era propiedad también comunal para uso colectivo no agrícola; y el último cuadrado, tierra para ser gestionada colectivamente a través de los propios del pueblo.<sup>80</sup>

La propiedad comunal —o mejor dicho de las *comunidades indígenas*— englobaba esos cuatro cuadrados, independientemente de su estatuto jurídico (privado o colectivo); en otros términos, se trataba de la tierra de los pueblos que recibieron un reconocimiento del virrey o directamente del rey, en tanto que comunidades indígenas, obteniendo, simultáneamente, una dotación específica de tierras.<sup>81</sup>

**Cuadro N° 4**  
**La propiedad del suelo urbano en los siglos XVI al XVIII**

Tipo de propiedad	Ubicación	Area de Cd *%
Comunal	Comunidades indígenas	Pueblo de Mezquitán
Colectiva	Exidos, dehesas, propios.	Guad. Mezquitán, Analco y Mexical.
Pública	calles y plazas	Guad. Mezquitán, Analco y Mexical.
Municipal	Solares y Exidos	Guadalajara
Social	Propiedad 2 y 4	Guad. Mezquitán, Analco y Mexical.
Privada **	Solares y Exidos	Guad. Mezquitán, Analco y Mexical.

\* De acuerdo al plano de 1884, los porcentajes a título indicativo.

\*\* La propiedad privada puede ser de particulares (en la ciudad española y la indígena), propiedad vinculada como los mayorazgos y privada corporativa del clero.

Realización: E. López. 1994.

80 Cymet, David. *From Ejido to Metropolis*, American University Study, New York, 1993, p. 102.

81 No se hace pues referencia a la propiedad comunal en sentido estricto, esto es, aquella que es "común o de todos". Véase al respecto: "la propiedad colectiva".

La política de poblamiento de la Corona, era la de conservar e incluso aumentar, este tipo de propiedad. Una ordenanza de las Leyes de Indias precisaba: "Elijiendo el lugar donde se ha de crecer la población, el cual mandamos que sea de los que estuviesen vacantes, y que por disposición nuestra se pueda tomar sin perjuicio de los indios y naturales".<sup>82</sup> Las propiedades debían protegerse del ataque de los españoles; para lo cual, el Consejo Real de Indias "las declara inalienables, inextingibles y pertenecen corporativamente a cada pueblo y no individualmente a los miembros de la comunidad". Debido a que Analco y Mexicaltzingo eran corregimientos del Ayuntamiento tapatío, la única propiedad comunal cerca de la capital, era la de San Miguel de Mezquitán, un poblado ubicado al norte de la ciudad.<sup>83</sup>

### ii. La propiedad colectiva

Se trata de la propiedad de uso común destinada al bien colectivo. La integran los exidos, las dehesas y los propios; su función en ningún caso es con fines habitacionales, excepto en el primero de esos cuadrados (Cf. Gráfico 1). Este tipo de propiedad fue un factor clave de la política de poblamiento; un mecanismo administrado por las autoridades municipales, de control y de producción utilizado como un incentivo básico para la colonización y el avecindamiento.

Los intereses de los habitantes tapatíos y principalmente los de la oligarquía, le harán evolucionar rápidamente hacia su privatización. Si bien los modos de producción siguen siendo agrícola-ganaderos, la presencia del comercio regional es quien en gran parte propició la transformación jurídica de este gran espacio, debido a la necesidad de otro tipo de explotación de suelo.

### iii. La propiedad pública

Se refiere a la propiedad que pertenece a todos los ciudadanos, como las calles y plazas. Su uso común impide que en principio se le pueda privati-

<sup>82</sup> *Leyes de Indias, Op. Cit.*, Artículo 110.

<sup>83</sup> El poblado de Mezquitán se integró físicamente a la ciudad a fines del siglo XIX (cf. Plano 1, Periodo III), manteniendo su mismo estatuto jurídico hasta mediados del siglo XX; fecha en que fue desplazado más al norte, después del Río Atemajac, en donde siguió siendo la Comunidad Indígena de Mezquitán.

zar o apropiarse individualmente. Evidentemente, este tipo de propiedad se encuentra en la parte urbanizada de la ciudad. El uso de la cuadrícula, en tanto que un modelo de ordenamiento que privilegia sólo los envolventes cerrados o abiertos como son las manzanas y las calles, propició que hasta el periodo de la ilustración no se desarrollaran espacios libres dentro de la ciudad ni áreas de transición (parques, zonas verdes, etc.).<sup>84</sup> Varios han sido los intentos a lo largo de la historia de la ciudad, por ocupar o “llenar” la trama vacía que es la propiedad pública, algunos de ellos incluso fructificaron con la construcción de casas habitación sobre la vía pública.<sup>85</sup>

#### *iv. La propiedad municipal*

No se trata de propiedad pública o de uso común. Son los bienes raíces que pertenecen al estado colonial y que están en poder del gobierno local, quien tiene el dominio directo de ellos y se encarga de su gestión. La propiedad municipal podía existir sólo dentro de los solares, el primer cuadrado del esquema de ordenamiento territorial (Gráfico 1); en realidad se trataba de los terrenos que aún no habían sido afectados a los particulares en propiedad privada ni tampoco se les había destinado al servicio público (por ejemplo, para la construcción de edificios que albergaran instituciones públicas). En cierta forma era un tipo de propiedad en “transición” que, con los años, debía adquirir alguno de los dos estatutos que acabamos de evocar, excepto en el caso de que el Municipio decidiera ceder a particulares, bajo cualquier título, el dominio útil de la propiedad (véase los Apartados 11 y 13, los sistemas de acceso al suelo y el censo enfiteutico). Situación en que esa corporación conservaba el dominio eminente de la propiedad hasta que decidiera modificar su estatuto de ocupación. Hasta mediados del siglo XIX, cuando la propiedad corporativa fue masivamente privatizada por las Leyes de Reforma, cerca de un tercio de la superficie de la ciudad se encontraba en las manos del Municipio (173 has.). Con los años, además de los solares, el Ayuntamiento había asimilado los exidos dentro de su patrimonio, en un proceso de transformación

---

84 El primer parque público, llamado Ja Alameda, se construyó hasta 1750, cuando se llevaron a cabo algunas obras de embellecimiento en la ciudad como el paseo de San Juan de Dios, en pleno periodo de ilustración.

85 Probablemente, uno de los casos más interesantes, sea la invasión de la calle de Nicolás Romero que fue arbitrariamente cerrada en 1916, después de haber funcionado por más de doce años como vía pública. A pesar de las protestas de los vecinos y a pesar de que el drenaje y una línea de postes de energía eléctrica pasaban por el interior de la casa, ninguna acción se hizo en contra del propietario. E. López, *Op. Cit.*, p. 160.

de suelo que significó que, en un momento dado, estos últimos perdieran su carácter de tierra de origen social o colectivo.<sup>86</sup>

#### v. *La propiedad social*

En realidad no estamos seguros que se trate de un tipo específico de propiedad. Desde nuestro punto de vista, lo social hace referencia a dos acepciones diferentes. Una referida al estatuto jurídico en sí y la otra a la forma de ocupación. En la primera acepción, sin perjuicio de ser contradictorios con lo que comentamos en relación a los solares (Apartado 6), el carácter social estaría dado por el hecho de que se trata de un espacio de uso común que, además de asegurar beneficios a todos los habitantes o a un sector mayoritario de la población, favorece un proceso de socialización (sería el caso, por ejemplo, con los terrenos colectivos). En la segunda acepción, el carácter social se alcanzaría a través del acceso a un cierto tipo de suelo destinado a familias de ingresos limitados, gracias a un mecanismo legal particular (sería el caso, por ejemplo, con los terrenos municipales dados en censo enfiteútico).

En ese sentido, podemos concluir que no existió un espacio específico de propiedad social y sí una voluntad institucional (ya sea de la Corona o del gobierno local), por preservar tierra con fines sociales. Voluntad que se inscribe en una forma de política social; de tal suerte que, el suelo, se convirtió en un soporte de algo que genéricamente denominamos *tierra de carácter social*.

#### vi. *La propiedad privada*

Originalmente, casi la totalidad de las mercedes, se entregaban en propiedad privada; contados fueron los casos durante el siglo XVI, en que los habitantes recibieran solares en arrendamiento, pensión o cualquier otra forma jurídica que no les diera acceso al dominio pleno de la misma.<sup>87</sup> Lo

---

86 En el Periodo II, trataremos en forma particular, la manera en que se llevó a cabo este proceso de privatización, analizando, entre otros aspectos, el discurso de los liberales que promovieron el cambio, los objetivos que perseguían y el impacto que sus acciones tuvieron en el campo de la vivienda popular y el suelo urbano.

87 En realidad, las otras formas de ocupación se comenzaron a desarrollar a partir del siglo XVII y, particularmente, en el XVIII y XIX, con la figura del censo; de ellas nos ocuparemos en el Apartado 12 de este Periodo y en el I del siguiente.



privado nace con la fundación de la ciudad; según el título otorgado por el Municipio el dueño del terreno podía

labrar, vender, donar, enajenar, disponer a voluntad y arbitrio como de cosa propia... en señal de posesión y tradición verdadera.

En realidad, como ya lo hemos comentado, el propietario no sólo adquiría el derecho de poseer una cosa y disponer libremente de ella, sino también una calidad o atributo de posesión, señorío y dominio.

La *posesión*, era un acto previo a la propiedad; de ahí que requiriera de una ceremonia especial<sup>88</sup> en la que se ponía en claro pública, legal y simbólicamente, que nadie más ocupaba ese predio<sup>89</sup> o era propietario de él.

El *señorío*, por su parte, no sólo hacía referencia a una relación unívoca de *dominio* del dueño a la propiedad; sino a una correspondencia equívoca en que la capacidad de mando y disposición sobre la tierra, le confería a su propietario, una dignidad especial de señor. El señorío, en ese sentido, era un honor que dispensaba prestigio y crédito y no se limitaba al hecho de poseer un bien.

En hispanoamérica, el derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para poder usar, disfrutar y disponer –*ius utendi, ius fruendi y ius possidendi*, del derecho romano–, estaba limitado por el pensamiento católico de temporalidad y por los intereses de la Corona; pues toda la propiedad raíz pertenecía, inmanentemente, al Estado colonial y más particularmente al rey:

Como en todos los reinos que han sido adquiridos por conquista o sucesión hereditaria, nada hay que sea de ninguno, sino que todo se halla ocupado por el príncipe, de aquí nace que en el reino de España... todo esto ya esta en el dominio del Rey, y así puede privar a los particulares del uso.<sup>90</sup>

La verdad es que, más que privar a los particulares del uso de sus bienes raíces, las leyes divinas y humanas limitaban las facultades del dueño; esto es, a la individualidad del derecho romano se le introduce una función social que, sin dejar de reconocer el legítimo beneficio particular, concede ciertas ventajas para la colectividad. El *dominio* no es, entonces, un derecho arbitrario y sin restricciones, sino una facultad condicionada por los intereses de la Corona y por el bienestar de la comunidad. Como principal garante de ese bienestar, el Municipio constriñe a los habitantes

88 El epígrafe que presentamos en el Apartado 3, resume bien el ritual de toma de posesión de un solar.

89 Ya fuera en forma legal o ilegal, véase los Apartados 11.4 de este Período y el 2 del siguiente: "La ocupación irregular del espacio".

90 Ana Valero, *Op. Cit.*, p. 169.

a aceptar ciertas obligaciones como el mantenimiento del predio y la conservación general de la ciudad,<sup>91</sup> en reciprocidad a los favores recibidos directamente por ella o por el poder real (favores entre los cuales, figura como uno de los más importantes, sin duda alguna, la concesión de la misma propiedad privada).

Es dentro del espacio de derecho urbano que puede localizarse la propiedad privada; es decir, al interior de la escala territorial que demarca el perímetro de urbanización de la ciudad (los solares y los exidos, una vez que estos últimos habían sido repartidos), mientras que la parte restante del modelo de ordenamiento, lo que denominamos “ciudad-campo” (dehesas, propios y términos), se concibe como un espacio colectivo destinado al uso y bien común.

## 9. Estancamiento y vinculación: formas *sui generis* de propiedad privada

En forma general, la propiedad privada asume dos grandes clases o formas, según el tratamiento que le dan los particulares: una de ellas se refiere a un uso “clásico” o convencional, un individuo que puede comprarla, venderla, disponer de ella; y la otra, un uso más singular, autoriza a personas o instituciones, a acaparar una propiedad o a vincularla, es decir, “retirla de circulación”.

La primera de estas formas, permitió que la propiedad privada pasara a manos de peninsulares o de indígenas;<sup>92</sup> y la segunda, facilitó que la propiedad pudiera acumularse por particulares o/y por instituciones. A continuación presentamos los diversos mecanismos de ocupación de suelo y los derechos de los ocupantes, en función de los diversos regímenes de propiedad privada.

### A. La propiedad privada indígena

Treinta años antes de que se fundara Guadalajara, la Ley de Burgos del 27 de diciembre de 1512, consideraba a los indígenas como seres libres y

---

91 La preocupación porque se le diera mantenimiento a los solares, la vivienda y la calle, es bastante recurrente en las Actas Capitulares que dictaban disposiciones con carácter de obligatoriedad, veamos un par de casos: “...petición de solar de por vida y a censo perpetuo con 40 pesos de reales en venta, a condición de tener siempre en pie reparada la dicha posesión... (1613).”

“...Que se aderecen las calles y limpien que en la ciudad hay necesidad de ello a costa de los vecinos.” (1616). E. López, *Op. Cit.*, p. 33.

92 Evidentemente nos referimos a la parte urbana de los pueblos indígenas de Mexicaltzingo y Anasco y, posteriormente, a sus terrenos de común repartimiento.

racionales, concediéndoles ciertos derechos, como la libertad de tener casas y haciendas propias. Conforme a esas leyes, los solares que ocupaban eran a título individual y con la calidad de propietarios, a la manera dominical europea; de tal forma que, aparte del usufructo que ya venían gozando de antaño, se les añadía el derecho de disponer de la parcela por testamento. Sin embargo, como lo asienta Ana Valero, los indios no tuvieron todos los derechos de esas disposiciones, ya que la legislación les impuso una serie de límites que reducían considerablemente el goce completo al estilo europeo.

La prohibición para que vendieran sus tierras, sin que se pregonasen por 30 días y rematasen en el mayor poseedor, procediendo primero a una averiguación de que eran suyas y heredadas de sus padres, y segundo, a una demostración de que tenían otras para su labor y sustento,<sup>93</sup> es un buen ejemplo de esas limitaciones que, sin duda, buscaban proteger su patrimonio inmobiliario de la codicia de los españoles.<sup>94</sup>

De la estructura territorial de los pueblos indígenas (véase la propiedad comunal, Apartado 8), el núcleo central era la parte urbana, en donde se localizaban los solares particulares. Ahí habitaban 60 vecinos<sup>95</sup> en Analco y más de 500 en Mexicaltzingo en 1606; vivían en lotes privados que les habían sido asignados a través de mercedes por sus propias autoridades bajo un esquema de ordenamiento con una traza más libre que la cuadrícula española.<sup>96</sup>

Analco, uno de los dos pueblos limítrofes a Guadalajara, tenía su propio gobierno y sin duda poseía una estructura territorial similar a la que describimos precedentemente. Su inmensa superficie se extendía hasta poblados como Tetlán y San Pedro que eran parte de su corregimiento. Desafortunadamente, de Mexicaltzingo no tenemos referencias de su estructura territorial; sabemos, sin embargo, que el poder de la administración municipal de Guadalajara no intervenía en ninguno de los dos pueblos, o lo hacía con carácter de árbitro para dirimir deshabeniencias. Virtualmente asimilados a la ciudad, desde principios del siglo XVII, las demandas de mercedes por parte de los naturales de estos dos asentamientos, se dirigieron indistintamente al Cabildo de Guadalajara y a sus respectivos gobiernos. Una vez suprimido el corregimiento de Analco, el Ayuntamiento tapatío se encargó de la gestión de sus terrenos. Cuando la

93 Ana Valero, *Op. Cit.*, p. 121. Ver al respecto Zavala, Silvio. *Op. Cit.*

94 Son numerosos los casos de abusos de los europeos a los indígenas, y también entre los propios indios, por despojos de bienes raíces. A título de ejemplo consultese el Ramo de Tierras.

95 Recuérdese que un vecino representaba en realidad una familia.

96 Biblioteca Pública del Estado. 57, 2713, 1787, Analco, F.G., anverso.

Diputación Provincial del gobierno independiente, los declaró barrios en 1821,<sup>97</sup> se les anexó tomando en cuenta sus fundos legales; los cuales pasaron a formar parte de los de Guadalajara. Los solares particulares conservaron el mismo estatuto y el resto del suelo se privatizó.

De acuerdo con el plano de 1800 (N° 1, Periodo II), el área de estos dos pueblos debió corresponder a un tercio de la superficie de la ciudad que, en ese entonces, era de 200 hectáreas aproximadamente; es decir, el equivalente de 334 manzanas.

### *B. La propiedad privada vinculada*

El sistema de privilegios, los abusos en el ejercicio de la autoridad (por ejemplo, la discrecionalidad en el desempeño de los cargos públicos, la libertad en el repartimiento de la propiedad, la usurpación de bienes, etc.) y un proceso "natural" de acumulación, permitieron que los conquistadores y sus descendientes en el siglo XVI y los comerciantes y otras personas de la sociedad dominante en los siglos XVII y XVIII, acapararan grandes extensiones de tierra tanto en el campo como en la ciudad.

La propiedad inmobiliaria urbana, permite que estos terratenientes obtengan una renta módica, pero suficiente para financiar ciertas actividades dentro de la misma ciudad, sin necesidad de distraer recursos de sus capitales productivos (rurales) ni de recurrir a préstamos usureros dentro del mercado de créditos (y en caso que los requieran, la misma propiedad sirve como un aval hipotecario). El rendimiento, o producto de la renta, no es consecuencia de un proceso de valorización del bien inmueble en tanto que capital; es decir, el suelo no es percibido como un instrumento en donde se invierte para recuperar más dinero, sino como un patrimonio que, en una sociedad precapitalista, genera ciertos recursos, pero en donde el beneficio principal, estriba en el incremento de los mismos bienes inmobiliarios.

La acumulación de estos bienes se hace en el seno de la familia y su consolidación depende, en gran parte, del mantenimiento de la unidad familiar e incluso de la unión de familias.<sup>98</sup> Muchas de ellas conservan su patrimonio e inversiones en forma libre, esperando con el tiempo obtener

97 Decreto del 20 de febrero de 1821. *Colección de Acuerdos sobre Bienes de Indígenas*, BPE, 333, 32067235, Jal., T-2, pp. 10-13.

98 El estudio de las alianzas matrimoniales, como mecanismo para consolidar la oligarquía, ha sido estudiada por varios autores. Referirse entre otros a De Alba, Arias, Olveda, Cf. bibliografía.

mayores ganancias a través de la misma renta o de la comercialización de la tierra. Otras, probablemente las más acaudaladas, temerosas de que con los años se desmembraran sus propiedades en varios herederos, deciden vincularlas por medio del *mayorazgo*, una institución del derecho civil, cuyo objeto era perpetuar en la familia, la propiedad de ciertos bienes como la tierra rural y urbana.

Las propiedades vinculadas no podían ser enajenadas y tenían que transmitirse dentro de la familia en el orden señalado por el fundador del vínculo, quien tenía además la facultad de determinar a qué fines debían ser utilizadas. Uno de los primeros mayorazgos, fue el que instituyó Don Diego de Porres Beranda el 26 de abril de 1611. El licenciado Andrés Ramírez de Alarcón, uno de los testigos que acudió a la Audiencia a dar fé, certificó que además de varias propiedades rurales Diego de Porres era dueño de

Una cuadra entera de casas, con una de cantera de portales, que sólo hace frente con la iglesia mayor de la plaza pública de esta ciudad. Debajo de ellas tres tiendas y todo lo demás de cuadro edificado de casas y tiendas que al parecer de este testigo sin la casa de vivienda que le queda aún en medio de la cuadra, rentarán más de dos mil pesos de oro común cada año y tiene también otra cuadra cerca de la plaza con otras cuerdas de vivienda y saldrán más de 40,000 pesos".<sup>99</sup>

Otros varios mayorazgos, que incluían casas habitación y propiedades diversas en Guadalajara, eran el de Francisco Gregorio Villaseñor en Huejotitlán, y los de la familia Casillas y Cabrera, descendientes del alarife Martín Casillas.<sup>100</sup> Desconocemos cuántos más podía haber, que comprendieran bienes raíces en Guadalajara; en consecuencia, no podemos determinar que tan significativo era este mecanismo legal. Queremos suponer sin embargo, que sin ser especialmente significativo (en términos cuantitativos en relación a la estructura jurídica de la propiedad del suelo), era importante en la medida en que reflejaba un comportamiento social que veía, en el suelo, un bien a conservar y congelar, ya fuera a través del mayorazgo o sin una figura jurídica especial.

A pesar del acaparamiento y de la vinculación de la propiedad privada—limitada de por sí entre los diversos tipos de propiedad—, no se produjo una carestía o escasez de suelo en los siglos XVI y XVII, debido a la abundancia y disponibilidad de terrenos municipales y colectivos; sin embar-

99 Lancaster, Jones. *Haciendas de Jalisco y Aledaños*, Financiera Aceptaciones, 1974, cap. 5, pp. 55-56. Según el mismo testigo, la fortuna de Porres Baranda pasaba de los 300 mil pesos con propiedades en más de 10 localidades fuera de Guadalajara y varias otras en fracciones de algunas haciendas.

100 Olveda Jaime, *Op. Cit.*, p. 30.

go, la masificación de esa conducta, exacerbada con la participación de instituciones como la Iglesia, contribuyó a transformar los sistemas de acceso al suelo, en los años posteriores, como lo veremos más adelante en el Apartado 11.

### C. La propiedad privada corporativa

De 1542 -año de fundación de la ciudad- hasta 1605, es decir, en 63 años, la superficie de la ciudad se ha cuadruplicado. Tal progresión, afirma T. Calvo, no se puede explicar por el incremento del número de vecinos, puesto que a principios de siglo, el obispo había consignado sólo 180 casas particulares, las cuales no debían haber ocupado más de una cincuentena de cuadras.<sup>101</sup> La razón de una área tan extensa, se encuentra en la ocupación que las diversas ordenes religiosas, hicieron del espacio urbano; en efecto, algunas de ellas se instalaron en las orillas de la traza o incluso fuera de ese perímetro, provocando que la mancha urbana se extendiera hacia el poniente y el norte,<sup>102</sup> dejando espacios baldíos y manzanas sin construir. El mismo autor supone que hacia 1600, debía haber cerca de 30 manzanas vacías y no más de una docena ocupados por plazas, edificios públicos y religiosos.

La importancia de la propiedad eclesiástica se empieza a manifestar desde entonces: ocho conventos de frailes, cuatro de monjas, dos colegios de niños y uno de niñas, un santuario y una iglesia auxiliar; además de esa propiedad "visible", hay otra "invisible" conformada por capellanías, casas habitación, tiendas en el centro de la ciudad, predios rurales, terrenos urbanos, tierras de labor en los límites de la ciudad, etc. Dos siglos y medio después, cuando le desamortizan sus propiedades, la Iglesia habrá sido capaz de acumular una gran cantidad de bienes inmuebles, entre los cuales, pudimos repertoriar terrenos urbanos con una extensión mayor de 13 has. y más de 1,396 casas con un valor cercano a los dos millones y medio de pesos. Cantidades que con toda verosimilitud eran mayores (cf. Periodo II).

---

101 T. Calvo, *Op. Cit.*, p. 17. Estimación que el autor hace adoptando la norma habitual de 4 solares por manzana; si tomamos en cuenta que algunas mercedes de terrenos eran de media cuadra y otras de una entera, el número de manzanas no debió rebasar las 60.

102 Varios edificios religiosos permiten la estructuración del espacio urbano, así por ejemplo, la terminación del Convento del Carmen, da lugar a la creación de un espacio simbólico-sacro, al formar en la ciudad una cruz urbana, la cual tenía como remate en cada uno de sus extremos una casa religiosa. Véase al respecto E. López, *La Cuadrícula...*, *Op. Cit.*, p. 53.

## 10. El proceso de acumulación de la propiedad eclesiástica

¿Cómo pudo, esta corporación, constituir semejante patrimonio en un período relativamente corto? Una cuestión que, sin duda, asalta a todos aquéllos que se interesan en el estudio del proceso de producción-acumulación de bienes inmobiliarios, edificados o no, en la ciudad. En este trabajo cobra importancia ese proceso, en la medida en que impacta fuertemente los mecanismos de acceso al suelo en forma contrastada: por un lado, los bienes inmuebles se convierten en una de las principales opciones de habitación para los habitantes tapatíos, y por el otro, la propiedad eclesiástica se convierte en una mercancía que durante muchos años, se retira virtualmente de la circulación del mercado.

A nuestro modo de ver ese proceso de acumulación se llevó a cabo a partir de cinco mecanismos principales, que presentamos someramente, a continuación:

a) "*El derecho de conquista*". Probablemente no sea el término más adecuado, pero nos referimos a un derecho plenamente reconocido por la ley colonial, otorgado no a título individual sino en forma corporativa, bajo una modalidad muy similar a la atribución de la propiedad indígena (9.1). Originalmente, el Cabildo y la Real Audiencia, entregan los terrenos necesarios para que la Iglesia pueda emprender la conquista espiritual (terrenos para edificar casas religiosas y para otro tipo de actividades misioneras) y, posteriormente, esas mismas autoridades siguen cediendo predios principalmente para la instrucción religiosa (casas de misericordia, colegios, seminarios, etc.). Algunas de estas mercedes se hacían a título gracioso<sup>103</sup> y otras mediando un costo económico, que estaba por abajo del valor de la propiedad raíz de ese entonces; muy pocas fueron las ocasiones en que se vendía al precio justo. En todas los casos, aparece en forma clara, la buena voluntad que tenían las autoridades civiles por responder positivamente y en buenos términos, a la solicitud que hacían las diversas ordenes religiosas. Un ejemplo bastante ilustrativo de ello, es la demanda que en 1797, hacen las beatas de Santa Clara para que se les mercede un solar para ampliar el Seminario de Niñas Educadas, a lo que el fiscal del rey y el cabildo contestan que

Con el objeto de darle la extensión que no tiene esta casa tan útil e interesante a la Religión y a la Sociedad... esta Novilísima ciudad..., no puede negar a un Colegio tan necesario para la enseñanza de la juventud el terreno que necesita para su extensión.<sup>104</sup>

---

103 Probablemente, una de las donaciones más importantes, sea la que el Ayuntamiento hizo en 1713 y 1735, al Hospital de Belén, en la llamada Convalecencia. Un cuadrilongo que se componía de 9 manzanas.

104 Archivo Histórico Municipal, Hacienda, avalúo de propiedades, pag. 18, leg. 41, 4 fs. 20 de marzo de 1797.

Fue a partir del segundo tercio del siglo XIX, que solicitudes como esa, empezaron a ser negadas por el Municipio. No obstante, en el curso de los siglos precedentes el "derecho de conquista" constituyó un mecanismo importante para apropiarse de terrenos urbanos libres.

b) *Donaciones y herencias de particulares*. Se trata principalmente de obras pías, terrenos y casas que particulares —en razón de sus creencias y espíritu devoto—, donan o heredan a la Iglesia, esperando un servicio religioso o una retribución trascendental a través de su mediación. Un buen ejemplo, lo constituye la compra que María Sebastiana B., hace al Convento de la Merced, de un solar para edificar una casa en él para dos expósitas de ella. La compradora declara que "después de sus días, deja dicha casa al Convento para 9 misas rezadas en la novena de Nuestro Patrón San Ramón, sermón y misa cantada el día del santo".<sup>105</sup> A lo largo de su historia, la Iglesia obtuvo, y sigue obteniendo, numerosas propiedades raíces a través de este mecanismo.

c) *Dotes de los religiosos*. Es la congrua o patrimonio que entrega al convento la que entra a monja. Como lo señala T. Calvo, pocas eran las familias que no contaran con una hija en alguna de esas casas, de tal forma que las dotes que se recibían eran importantes; sin duda alguna, la congregación más reconocida era Santa María de Gracia; a ella acudían los miembros de las familias más acaudaladas. En 1683, el presbítero Don Pedro Vidarte y Pardo, otorgó a esa orden, ocho censos por concepto de renta a favor de sus hermanas religiosas por un valor de 42,000 pesos (el equivalente en ese entonces a más de 1,500 lotes de tamaño medio o 190 casas de tres recámaras). Cantidad que significó el 93% del monto total que el mismo convento percibía por los censos que tenía dados a particulares, y el 21% en relación a todas las corporaciones eclesiásticas. Este ejemplo, sin duda alguna excepcional, ilustra bien sin embargo, el potencial que la entrega de dotes tenía como un mecanismo para que la Iglesia pudiera acumular bienes y riqueza.

d) *Fundación de Capellanías*. Se refiere a los bienes inmuebles que quedan sujetos al cumplimiento de misas y otras cargas pías, por la voluntad de particulares poseedores de dichos bienes. En cierta forma, se trata de una donación condicionada. Un caso concreto, lo constituye el testamento de Juan Ordoñez de Jaltenango quien dispuso, en 1720, que el sitio nombrado de Navarro "se impusiera con el principal de 1,000 pesos

---

105 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado. Notario Blas de Silva, Libro 2, p. 73, 1749. Los mismos clérigos podían donar sus propiedades particulares a sus congregaciones u otras instituciones religiosas; ese fue el caso, por ejemplo, con el Obispo Juan de Lázaro Santiago, quien hizo donación de un solar, tres suertes de huerta y una casa vieja y caída, llamada la Palma, a la congregación Domiciliaria de Oblatos en 1694, según lo asienta el notario Juan R. de Macusso (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Vol. 1, 1701, f. 26).



para que con su rédito arrason de 5 por ciento se le dixeran anualmente por su alma 50 misas y resadas cada un año. Y fue su deseo asistir a los religiosos con los 50 pesos".<sup>106</sup> Fundada la capellanía, los 50 pesos se pagan al cura que la preside, quien está encargado de decir las misas en honor de Ordoñez.

Del valor total de la propiedad eclesiástica registrada en 1856, las capellanías representan poco menos del 4% con 90 fincas (cf. Cuadro N° 8, Periodo II); sin embargo, Calvo hace notar que a fines del siglo XVII, esta congregación religiosa, concentraba el 39.6% de los censos (o préstamos) que se hacían a particulares sobre sus bienes inmobiliarios, siendo, de lejos, la principal beneficiaria de este sistema de créditos.<sup>107</sup> La fundación de capellanías ya fuera con fines "caritativos" o para ordenarse representó un medio eficaz para adquirir y retener bienes raíces.

e) *Préstamos hipotecarios*. La falta de liquidez económica, es un fenómeno que acompaña el desarrollo de la ciudad, desde su fundación hasta el siglo XVIII. Personas de oficios modestos, hasta importantes terratenientes y comerciantes, recurren al préstamo de dinero para comenzar un negocio, impulsar uno existente o apoyar sus actividades productivas o mercantiles. Igualmente, muchos y variados, son los individuos y las instituciones que se dedican a la pignoración —una actividad económica y social que permea la sociedad novohispánica—, supliendo, de esa manera, la escasez de moneda y la carencia de sistemas de crédito organizado o, en todo caso, creando ellos mismos, un verdadero mercado particular de empréstitos. Una gran cantidad de objetos diversos pueden ser dejados en empeño, custodia o garantía de un préstamo, cuyas condiciones de pago, oscilan de una especulación abusiva a un servicio razonable. Entre el universo de negociantes de dinero, la Iglesia aparece como el acreedor más importante, con contratos que hipotecan los bienes inmuebles de los deudores bajo una imposición especial llamada *censo*.

Este tipo de préstamo hipotecario estaba sancionado por la "Novissima Real Pragmática", una disposición que regulaba las escrituras del censo. De la obligación que en 1727, contrajo Antonio de Escobedo, dueño de la Hacienda de Santa Teresa de San Andrés del Astillero, con el Convento de Santa María de Gracia por 3,000 pesos en reales, se pueden extraer las cláusulas principales de dicho documento:<sup>108</sup>

106 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario Manuel de Mena, Vol. 16, 15 de noviembre de 1720.

107 T. Calvo, *Op. Cit.*, p. 327, Cuadro N° 6.

108 El préstamo a que nos referimos, era a "zenso, carga y tributo.. sobre todos los vienes de dicho su parte y especial y señaladamente en las dichas haciendas sus tierras y todos los acres de ella los quales pagará a dicho convento.. cuyos reditos corren desde el día 13 del presente mes". Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario Manuel de Mena, Libro N° 15, 1727. Nótese las adaptaciones que se hicieron sobre el texto original, referido a esta operación en particular.

- i Los bienes con todo lo que les pertenece quedan especialmente hipotecados a la paga del principal y sus réditos y no los ha de poder vender hasta que sea redimido el censo. Este no podrá venderse, dividirse ni partir entre herederos, la Iglesia, el monasterio u otras personas prohibidas por derecho, excepto a las que fueran legas, llanas y abonadas y de quien se cobre dicho rédito puntualmente.
- ii Si el deudor, sus herederos y sucesores estuviesen dos años continuos sin pagar los réditos de la deuda, los bienes deben venderse para su paga, dejando a la voluntad del acreedor [convento, orden] su ejecución como le pareciere.
- iii Que todas las veces que los bienes pasen a nuevo poseedor con cualquier título, estos han de ser obligados a reconocer al acreedor por dueño y señor del censo y obligarse luego a la paga de su rédito dándole las escrituras para su resguardo.
- iv Cuando el deudor haga exhibición real y pague la deuda con el rédito corrido hasta aquel día, el acreedor ha de ser obligado a recibirlos y otorgar escritura de redención luego que sea requerido. Si no lo hiciere se puede cumplir con la exhibición ante la Real Justicia u otros jueces que sean competentes cuyo testimonio les sirva por título.
- v El deudor se desapodera, desiste y aparta del derecho de propiedad, posesión, señorío y otros que ha tenido sobre los bienes en cuanto al valor de la deuda y su rédito y todo ello lo cede, renuncia y transfiere al acreedor.
- vi Si por cualquier caso, pensado o no pensado, de agua, fuego, u otro cualquiera que suceda, aunque no se haya visto, dichas casas o parte de ellas, se perdiesen o destruyesen, no por eso ha de pedir descuento ni rebaja de dicho censo, antes lo pagara por entero y se le ha de poder obligar a que haga nuevas hipotecas dentro del término que se le asignare.

El préstamo era siempre a censo redimible con un 5% de interés, a uno, dos o tres años de plazo. Por lo general, el bien hipotecado costaba dos, tres o hasta diez veces más el monto de la suma demandada. Así por ejemplo, la hacienda que Antonio Escobedo hipotecó, se valuaba en 18,500 pesos y con bienes muebles hasta en 35,000 pesos (sin duda una hipoteca que era muy superior a la media). Para otros deudores la garantía era más baja, ése fue el caso con Don Juan de la Cueva, quien obtuvo del mismo convento (y el mismo año), un censo por 600 pesos sobre sus casas altas y bajas en la ciudad, cuyo valor se estimaba en 1,250 pesos.

En su estudio sobre la población y la economía en el siglo XVII, el historiador y demógrafo Calvo, hace notar que las instituciones que difun-

den más ampliamente los préstamos, eran aquéllas allegadas a las fuentes constantes de dinero fresco: el capítulo, los conventos de mujeres y las capellanías.<sup>109</sup> El censo y la adquisición de propiedades raíces, les representaba un medio eficaz para invertir el capital excedente sin mantenerlo ocioso; de tal forma que, de cada 10 censos, 3.1 se concedían en el seno de esas instituciones y 7.4 por el total de las corporaciones eclesiásticas; el resto (2.6), eran operaciones entre particulares. Según el mismo autor, los bienes hipotecados dentro de la ciudad (casas y tiendas principalmente), se gravaban en promedio con un capital que iba de 700 a 900 pesos. Sobre las casas que se encontraban en esas condiciones, y que fueron vendidas entre 1635 y 1698 (70 ventas), casi el 60% del valor de la superficie construida estaba hipotecado a largo plazo. La Iglesia, como institución, concluye Calvo, detenta el 53% del capital inmobiliario de Guadalajara; porcentaje que aumentaría a las dos terceras partes de lo edificado, si se le añade la parte de los eclesiásticos y las casas que son directamente de su propiedad. Una importante aseveración, sobre la cual, el investigador desafortunadamente no aporta datos que muestren como llegó a ella.

Como quiera que sea, la capacidad de acumulación de la Iglesia es evidente. No eran pocas las ocasiones en que las deudas no se pagaban: ya fuera que la operación mercantil que se pensaba llevar a cabo no resultara, que las ganancias fueran menores a lo estimado o simplemente que se presentara alguna contingencia, el deudor, de *motu proprio*, podía ceder la propiedad hipotecada<sup>110</sup> o la Iglesia recuperarla sirviéndose de los medios legales, morales y económicos que estaban a su alcance. El discurso de espiritualidad, amor al prójimo y ayuda a los necesitados, queda en entredicho con ese tipo de acciones y prácticas que no dudan en aplicar medidas extremas, como la expulsión e incluso detención de los ocupantes que tienen retrasos significativos en sus pagos. El oficio que en 1728 envió Antonio de Pedreras Canto, en nombre del convento de Santa María de Gracia, a la Real Audiencia, ilustra bien el rigor con que la Iglesia hacía cumplir las obligaciones que particulares habían contraído con ella

Se ha de servir vuestra señoría de mandar que se aprehenda su persona y se le embarquen todos y cualesquier bien que dentro de dicha casa tenga los que se saquen a la

---

109 Calvo, *Op. Cit.*, p. 341.

110 Ese fue el caso, por ejemplo, con el capitán Diego Pérez de Rivera quien dió en garantía, al convento de religiosas de la Merced, una huerta y una tenería que poseía a un cuarto de legua de la ciudad por un censo, con cargo de 700 pesos de oro en principal, "debido a que con el tiempo se ha disminuido la huerta y la tenería, no puede pagar el censo al convento *transfiriendo la propiedad y los derechos al mismo*" (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado. Notario, Juan R. de Macusso, Vol.3, 1706). El subrayado es nuestro.

almoneda y se haga traerse y remate de ellos... así mismo se de providencia para que el susodicho deje dicha casa libre y desembarazada para que dicho convento pueda passar a arrendarla.<sup>111</sup>

Era también común que el deudor liberara su propiedad a cambio de otros bienes como solares, casas, tiendas, huertas, o que algunos de los particulares detentores de censos decidieran vender o donar su escritura a las diferentes ordenes religiosas.<sup>112</sup> Formas, todas ellas, que coadyuvan a que esta corporación acrecente progresivamente su patrimonio inmobiliario. Esta actividad “piadosa” se convierte pues en uno de los principales mecanismos que la iglesia utilizó para ese fin.

f) *compras de propiedades*. Por medio de los recursos obtenidos de sus propios ingresos (como diezmos, servicios religiosos, etc.), de sus rentas diversas, de las participaciones económicas de sus miembros (dotes, capellanías, etc.) y de las donaciones en metálico, el clero estaba en medida de adquirir ciertos bienes raíces a particulares. Además de esas transacciones directas, son numerosos los casos en que la Iglesia compraba escrituras de censo<sup>113</sup> que redimía a su favor, haciéndose así de una propiedad adicional.

Al igual que con los mecanismos precedentes, es muy difícil precisar cuál fue la importancia que las *compras* tuvieron en la constitución del patrimonio eclesiástico. Sin duda, ese es otro tema de investigación, nuestro propósito aquí es el de poder llegar a elaborar una propuesta tipológica que presente las diferentes formas de propiedad en relación a la estructura jurídica original para, a partir de ella, analizar el comportamiento de los agentes que la hacen evolucionar y las características mismas de su evolución.

---

111 El deudor, Augustín Velazco, era un oficial de platero que, durante los autos, declaró: “es cierto que la expresada cantidad la deve de dicho harrendamiento la que no ha podido pagar por haber tenido algunos atrazos y que procurara en adelante ir pagando conforme se fueren cumpliendo los meses” (Archivo Histórico Municipal, T.2, 1728, paq.1, leg. 45, 2 fs).

112 T. Calvo evoca, por ejemplo, la conducta de Elena Flores de la T., quien compra dos censos sobre casas que pertenecían a Jacinto de Pineda en Guadalajara, por 400 y 300 pesos; mismos que al día siguiente donó al convento de San Francisco. *Op. Cit.*, p. 322.

113 Se trata de censos concedidos por particulares o por el Ayuntamiento que, por diversas razones, habían quedado libres. Uno de tantos casos, lo constituye la solicitud que en 1660, hizo al Cabildo, el padre Alvaro Ramos, Procurador General del Convento de la Merced, para que se le permitiera redimir dos casas habitación con cargo de un censo de 330 de oro común en plata, que había sido otorgado en 1602 y en 1624; siendo finalmente liberado por el religioso en favor de su corporación (*Actas de Cabildo, Op. Cit.*, p. 229).

Evidentemente, esas formas son diferentes y privativas de cada fase histórica. Un ensayo taxonómico tan breve, pretende sobre todo, dar las bases necesarias para estudiar las relaciones que se desprenden de esos tipos de propiedad a fin de poder analizar los diversos sistemas o mecanismos de acceso al suelo. Uno de los puntos capitales de este periodo que profundizamos a continuación.

### **11. Los sistemas de acceso al suelo y la vivienda y el derecho de ocupación**

Conforme se diversifican los tipos de propiedad de suelo, se amplía la gama de propietarios y se hacen más complejas las relaciones de poder entre ellos, los mecanismos de ocupación de los bienes inmuebles (terrenos o casas) tienden igualmente a diversificarse. Casi simultáneamente a la disolución del derecho de recibir –y ocupar– un solar de manera gratuita, nacen diversas formas de acceso al suelo; todas ellas, en mayor o menor medida, con una relación económica de por medio y con dispositivos jurídicos particulares.

En lo sucesivo, la posibilidad para disponer de este bien, puede ampliarse o reducirse en determinados períodos históricos, de acuerdo a la manera en que evolucionan las formas de acceso al suelo en la ciudad. Con estas mutaciones, los sistemas de acceso al suelo y la vivienda se hacen muy variables e inciertos, principalmente, en términos de accesibilidad esto es, en la capacidad jurídica y económica que los habitantes tienen para ocupar, bajo diferentes modalidades, un bien inmueble en razón de su disponibilidad.

De acuerdo con T. Calvo, durante los dos primeros siglos de vida de la ciudad, el acceso al suelo era relativamente simple: “Se podía llegar a ser propietario [de un lote] con pocos gastos y a veces sin siquiera abrir la bolsa”.<sup>114</sup> El autor fundamenta tal postulado, en el análisis del comportamiento del sector inmobiliario de esa época, y estima que por causa de la poca fluidez monetaria, se generaba una enorme oferta de bienes raíces a hipotecar sin que el mercado tuviera capacidad de absorber ese inmenso patrimonio; de tal forma, que las propiedades se depreciaban rápidamente por falta de una demanda activa. Sin que Calvo lo explique de manera explícita, es muy probable que, a pesar del funcionamiento ineficiente del sector inmobiliario y de la poca presión de la demanda, los habitantes

---

114 Calvo T., *Op. Cit.*, p. 329.

podían resolver, de una forma u otra, sus problemas habitacionales. Análisis que nos parece plausible, sobre todo, si tomamos en cuenta que, hasta el siglo XVII, el acceso al suelo estaba muy poco monetarizado; además de que el parque de vivienda tenía tendencia a depreciarse o en todo caso a valorizarse muy poco. Factores que probablemente permitieron que, en esa época, se dieran las condiciones históricas necesarias para que sectores amplios de la sociedad pudieran adquirir u ocupar terrenos y casas habitación.

Ahora bien, la ineficiencia del mercado, atribuída entre otros aspectos a un déficit de habitantes demandantes de vivienda, no significa que la población estuviera resolviendo, por canales “tradicionales” o convencionales, su problema de habitación; significa, más bien, que el mercado se estaba especializando en un tipo de demanda y que ésta se estaba diversificando. Las características de una época, hacen que un fenómeno, más o menos similar, tenga un origen —y efectos— diferentes. Un siglo después, el mercado sigue igual, o probablemente más ineficiente; el padrón que se levanta en 1791, por encargo del Conde de Revillagigedo, registra 981 casas vacías o sin gente de un total de 4,488 casas.<sup>115</sup> Es decir, *casi el veinte por ciento del parque de vivienda esta desocupado*, mientras que, simultáneamente, habitantes pobres saturan las vecindades y pueblan irregularmente la periferia. A diferencia del siglo precedente, el XVIII es testigo de una polarización creciente de la sociedad, desde el punto de vista social y económico. Mayores sectores de la población quedan fuera del mercado de vivienda y suelo; por mucho que se deprecie el valor de los bienes raíces, su capacidad de compra les impide acceder a ellos. En consecuencia, el mercado tiende a diversificarse y las formas de producción y consumo a segmentarse.

A continuación nos ocuparemos del análisis de esas formas, con la esperanza de poder trazar las características generales de su origen y evolución desde la fundación hasta principios del siglo XVIII. Un periodo en el que inventariamos cuatro grandes modalidades de ocupación de suelo y vivienda: la propiedad plena, el arrendamiento, la renta y la ocupación irregular. Evidentemente cada una de ellas tuvo, en diferentes momentos, su importancia relativa y su impacto particular en las condiciones habitacionales de los patíos.<sup>116</sup>

---

115 Castañeda C., *Op. Cit.*, p. 48.

116 En el Cuadro N° 5, presentamos sus características principales, poniendo el acento en la tercera de ellas: la renta, ya sea a corto o largo plazo, que es la más importante de las cuatro, tanto en lo que respecta a las modalidades de ocupación, como a las formas de habitat propiamente dichas.

## A. La propiedad plena

Al inicio de la conquista, la mayoría de los habitantes accede a la propiedad plena –tanto del suelo como de la finca que construirá con los años– principalmente a través de tres medios: i) la compra directa al Cabildo vía las mercedes; de ella nos hemos ocupado extensamente líneas arriba; ii) la compra-venta entre particulares, una vez que este tipo de prácticas se generalice a fines del siglo XVI; y, iii) las donaciones y herencias también entre particulares. Ulteriormente, se podrá adquirir la propiedad municipal dada en censo o renta (cf. punto 3) cuando, por alguna razón, sus poseedores originales pierdan el derecho de posesión. Este tipo de operaciones se hacen a través de la venta en pública almoneda una vez que el Cabildo haya hecho los “pregones de derecho”.<sup>117</sup> Mecanismo que fue poco utilizado, a pesar de que los propios tenían la facultad de vender suelo, sin que hubiera una solicitud de merced de por medio.

Invariablemente, el habitante accede a suelo y según sus posibilidades y capacidades construye posteriormente su casa. El proceso de auto-producción –asistido o no–, no ha sido objeto de estudios particulares. Algunos trabajos que se han referido tangencialmente a este tema, resultan contradictorios, así por ejemplo, S. Alcántara estima en su artículo: “El edén novogaláico: la calidad de vida en la etnohistoria de Guadalajara”, que la facilidad para hacer el material de construcción (adobe) y la simpleza del sistema constructivo, permitían que todas las familias (173 en ese año), incluso las de las comunidades indígenas vecinas, pudieran tener su vivienda propia”.<sup>118</sup> Por otro lado, T. Calvo considera que “para los particulares era muy difícil hacer que sus viviendas se erigieran sobre el suelo por falta de indios de repartimiento que hicieran el trabajo”.<sup>119</sup> Sin duda alguna, los españoles no construían ellos mismos, pues como señala Mota y Escobar en 1606, había “más servidores que servidos”.<sup>120</sup> 500 mulatos y negros esclavos y otros libres para 500 españoles en total; es decir, mano de obra abundante y barata para hacer erigir sin mucho problema una casa habitación. La posibilidad de tener “un fondo propio para

---

117 Los pregones se hacían en un término de 9 o 30 días, según dispusiera el Cabildo. El derecho al censo o pensión, por lo general, se perdía por muerte sin que hubiera algún familiar que deseara continuarlo.

118 Alcántara Sergio, *Op. Cit.*, p. 27.

119 Calvo T., *Op. Cit.*, p. 329.

120 Chavez H., *Op. Cit.*, p. 123.

construir una casa propia”, no irá creciendo con los años; las otras formas de ocupación vendrán a tomar su lugar paulatinamente.

## **B. El arrendamiento**

Se trataba de un mecanismo que permitía adquirir, por un precio estipulado, el aprovechamiento temporal de suelo –dentro o fuera de la ciudad– sin que se pudiera construir en él. Terrenos que se destinaban ya sea al cultivo, huertas, lavaderos o baños públicos, se entregaban en arriendo por el Municipio, propietaria del suelo, con contratos cortos que por lo general no rebasaban cinco años y excepcionalmente diez. En tanto que figura jurídica, el arrendamiento se diferenciaba de la renta por cuatro aspectos principales: el uso se restringía a ciertas actividades, los propietarios no eran particulares, los bienes inmuebles no se concebían como espacios para la habitación, e invariablemente, se trataba de predios sin edificar y no de fincas. El pago era anual, y por concepto de renta con un monto superior al 5% del valor del bien, puesto que el suelo se destinaba a fines productivos. El concepto **renta** se prestaba a confusiones y hacía que el término **arrendamiento** se utilizara indistintamente como alquiler, renta o locación. Nuestro interés por separarlos, no es con el objeto de introducir una sutileza jurídico-conceptual, sino con la propósito de diferenciar los estatutos jurídicos y los usos del suelo que coexistían en Guadalajara en ese entonces.

## **C. La renta de bienes inmuebles**

La renta de bienes raíces ya fuera suelo o casas habitación, podía tomar dos grandes formas: renta a corto y a largo plazo. La primera era sinónimo de locación e incluso de arrendamiento (cf. punto 2) y la segunda de censo o pensión, una figura que recubría varias modalidades, dentro de un sistema de “renta perpetua”.

### *C.1. La renta a largo plazo*

Mediante el pago de una renta anual –llamada precisamente pensión o censo–, se podía acceder a dos inmuebles urbanos diferentes: terrenos sin construir o casas habitación que pertenecían al Municipio o a la Iglesia. Entre esos bienes existían diferencias concernientes a los derechos de ocupación, las características mismas del bien y evidentemente los tipos de propietarios; sin embargo, una particularidad les era común: los ocupantes o censatarios podían ocupar, por un tiempo indefinido la propie-



**Cuadro N° 5**  
**Los sistemas de acceso al suelo y la vivienda. (Guadalajara siglos XVI-XVIII)**

Forma de ocupación del suelo	Mecanismo de acceso	Siglo en que aparece			Tipo de producto	Tipo de propiedad
		XVI	XVII	XVIII		
A) Propiedad plena	A.1) merced gratuita	■			SUELO	PRIVADA
	A.2) compra venta		■	■		
	A.3) donaciones herencias		■	■		
	A.4) pública almoneda	■	■	■		
B) Arrendamiento	contrato de arrendamiento	■			SUELO	MUNICIPAL
C) Renta						
C.1) Renta a largo plazo						
a. Propiedad Municipal	a.1) Censo de al quitar	■			SUELO	MUNICIPAL
	a.2) Censo perpetuo	■	■			
	a.3) Censo a redimir		■	■		
	a.4) Censo enfiteutico			■		
b. Propiedad eclesíástica	Censo al 5%	■	■	■	CASAS Y VEC.*	CLERO
C.2) Renta a corto plazo	Contratos de renta		■	■	CASAS Y VEC.*	PRIVADA
D) Ocupación Irregular	Asentamientos irregulares			■	SUELO	MUNICIPAL

\* Casas y vecindades.

Composición: Eduardo López, 1994.

dad, pagando en ambos casos, una renta que equivalía al 5% del valor del inmueble.

Evidentemente, el pago del censo –según se tratara de un lote vacío o de una casa– variaba bastante en una relación que, en promedio, era de uno a diez o de uno a doce. Así por ejemplo, mientras que una casa, propiedad de la Iglesia, situada cerca de Capuchinas, reportaba 3 pesos por mes en 1790, un lote municipal en el mismo barrio, producía una renta similar pero por año.<sup>121</sup> La pensión era fija y no tomaba en cuenta el uso del lote o las condiciones económicas generales. El Ayuntamiento y la Iglesia, en tanto que propietarios, percibían una renta con carácter perpetuo; en otros términos, las condiciones de la escritura del censo no señalaban una fecha límite que pusiera fin al contrato. En ese sentido, la posesión era también perpetua y no limitada en el tiempo (no se trataba de un contrato a un término largo, como 99 años).

A diferencia de algunos países europeos, el dueño de la renta no podía ser un particular. La tierra pertenecía a esas dos corporaciones, quienes no tenían el derecho de venderla a un individuo convirtiéndolo en rentista. Se trataba de bienes corporativos inalienables que, cuando eran transmitidos en propiedad privada, dejaban de percibir una renta, perdiéndose automáticamente la figura del censo. En función de la propiedad, el censo podía tener varias modalidades o tipos de ocupación como lo veremos a continuación.

### *El censo en la propiedad municipal*

El censatario dispone de la posesión real del suelo y de la casa, por medio de un derecho perpetuo y hereditario, que puede ceder la posesión, dividirla e incluso rentarla a un tercero. El censo municipal nunca se otorga sobre una propiedad construida, sino sobre un terreno libre; el ocupante tiene el derecho de edificar y hacerse propietario de pleno derecho de esa finca, pudiendo, ésta sí, venderla, cederla, rentarla, en fin, transmitirla independientemente del suelo. De este sistema, resulta una forma jurídica especial denominada “propiedad compartida”,<sup>122</sup> una modalidad en la que,

121 Es de notar, que un sólo cuarto en el mismo rumbo de la ciudad, percibía 6 reales cada mes, es decir, casi once pesos al año. Véase el Cuadro N° 8: “Rédito o pensión de solares en censo enfiteútico (siglos XVII y XVIII)”.

122 Término utilizado por Christian Topalov. *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Presse de la Fondation National de Science Politique, 1987, Paris., p. 50. Algunas de las ideas que presentamos a continuación se inspiraron en la lectura de ese libro.

el Municipio es dueño del suelo, y una persona particular de la vivienda en que habita. Es decir, una es el equivalente de un propietario “rentista” y el otro un ocupante censatario. La propiedad compartida permite conservar una propiedad, sin que necesariamente se valore como capital inmobiliario; y en caso de que así sea, se trata de una valorización muy pobre con poca incidencia sobre el valor del suelo.

En consecuencia, el valor de la renta es bastante homogéneo en el espacio urbano. Factores como localización, tamaño del predio, etc., si bien son importantes para determinar el precio del lote (y por ende, el monto del pago de la renta al 5%), en lo global no varían mucho; de tal forma que las anualidades a pagar se diferencian poco en los diferentes barrios de la ciudad (véase el Cuadro N° 6). Como señala Topalov, la renta perpetua del suelo, no está subordinada a la exigencia de la ganancia y la acumulación; el suelo municipal tiene un valor mercantil que aún no es capitalista.<sup>123</sup>

Los huertos y corrales para animales y las piezas que edifican los censatarios (ya sea ellos mismos o asistidos por albañiles), son utilizados como medios de producción y de habitación. El suelo es un soporte de actividades y lo construido un “receptáculo” que casi no incorpora valor. Un capital inmobiliario que intente reproducirse a través de la construcción aún no existe; de tal forma que, cuando se transfiere la propiedad, ésta se vende como un valor de uso diferente a los bienes mercantiles o capitales.

Según las necesidades y objetivos perseguidos por el Municipio, el censo puede adoptar algunas variantes que se relacionan con las exigencias de los diferentes períodos históricos. Hasta mediados del siglo XVIII, pudimos identificar tres principales (ver Cuadro N° 5):

- el censo de al quitar
- el censo perpetuo llamado más tarde enfiteúatico
- el censo a redimir

• *El censo de al quitar*: casi no existen antecedentes de este censo, al parecer se utilizó excepcionalmente en el siglo XVI y a principios del XVII. Era una modalidad sancionada por una Pragmática Real, que autorizaba recuperar o ceder la propiedad en un plazo determinado; entre tanto, el censatario pagaba una renta anual tasada en “veinte mil reales al millar”. Ese fue el caso, por ejemplo, con Diego de Zúñiga quien, en 1609, compró al Cabildo un solar por mil pesos en oro común, pagando una renta anual que estimamos en 50 pesos.<sup>124</sup>

123 C. Topalov, *Op. Cit.*, p. 58.

124 1609, *Actas de Cabildo, Op. Cit.*, pp. 62-63.

• *El censo perpetuo*: era una imposición sobre un bien raíz que, en principio, no tenía una limitación en el tiempo;<sup>125</sup> el Ayuntamiento conservaba indefinidamente la propiedad, haciendo del censatario un ocupante perpetuo.<sup>126</sup> Algunas de las ventas en almoneda pública se constituían bajo esta modalidad “sobre los mismo solares y sobre lo que en ellos se edifique con escritura respectiva... otorgadas con las cláusulas ordinarias de censos”. Si bien el ocupante tenía la libertad de ceder la propiedad, por ley tenía que dar cuenta a las autoridades.

La renta de este tipo de censo –que se calculaba sobre la base de 20 mil reales al millar–, era un poco más barata que la de al quitar (de tal forma que por el solar de Diego de Zúñiga hipotéticamente se pagarían 40 pesos). Al igual que con las mercedes dadas en propiedad el censatario, tenía la obligación de construir en un plazo relativamente corto.<sup>127</sup> Aparecido desde el siglo XVI, el censo perpetuo cayó en desuso a mediados del siglo XVIII.

• *El censo a redimir*: autorizaba que el ocupante pudiera adquirir la propiedad plena del inmueble cuando sus posibilidades económicas se lo permitían. Tal prerrogativa constituía una gran diferencia del censo de al quitar; sin embargo, ambos se asemejaban en el hecho de que ninguno de los dos eran rentas perpetuas, propiamente dichas. En realidad, se trataba de una figura muy próxima a un crédito hipotecario actual, que obliga a su poseedor, a pagar una renta en razón del 5% del valor del inmueble (deuda conocida como principal), mientras no libere la propiedad.<sup>128</sup>

125 Encontramos ciertos casos, en el siglo XVII, en que la propiedad se entregaba a censo por el término de 2, 3 o más vidas.

126 Las casas en que vivía el alarife Martín Casillas se encontraban en ese caso; según una acta capitular, la ciudad tenía veinte y cinco pesos de minas por ese censo. 1607, *Actas de Cabildo, Op. Cit.*, p. 23.

127 Una de las varias Actas de Cabildo consultadas señala: “Petición de solar de por vida y a censo perpetuo con 40 pesos de reales en renta, a condición de tener siempre en pie y bien reparada la dicha posesión” (1613).

128 El extracto de la escritura que presentamos a continuación, resume bien el espíritu de este tipo de censo: “Joseph Lozano, maestro de cuetero, dixo que por cuanto de su pedimento los srs. cavildo, justicia y regimiento de esta dicha ciudad, le hicieron merced a los 16 de septiembre de 1704 de un pedazo de tierra de 23 y 19 varas que ésta entre las casas de la carnicería vieja y las pertenecientes al Convento del Sr. San Agustín... con calidad de que otorgue escritura de reconocimiento de 200 pesos de principal de censo que an de pagar impuestos sobre dicho solar y las casas que en el edificare y de renta encada dicho año que es lo que corresponde a razón de un 5 por ciento mientras no redimiere dicho capital. Y para el mayor seguro y paga hipoteca especial y señaladamente el dicho solar y casas (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado. Notario Macusso, Vol. 2, 10, 10, 1704. El subrayado es nuestro).

Las primeras noticias que tenemos de este tipo de censo, remontan a fines del siglo XVII, convirtiéndose rápidamente en uno de los principales mecanismos para acceder al suelo durante el siglo XVIII, hasta que reaparece el censo perpetuo bajo la figura de la *enfiteusis*. La importancia histórica que tomará este último censo, en los años subsecuentes, nos motiva a abrirle un par de apartados especiales (véase el 12 de este periodo y el 1 del periodo siguiente).

### *El censo en la propiedad eclesiástica*

Del inmenso patrimonio inmobiliario que tiene la Iglesia en la ciudad —compuesto principalmente por casas habitación, predios, tiendas, huertas...— una parte, la destinada a la vivienda, se ofrece en renta o pensión a personas que la ocupan sin tiempo definido, bajo una forma muy similar a la posesión perpetua.

Cuantitativamente hablando, probablemente la parte menos significativa de ese patrimonio se componga de pequeñas casas o cuartos dispuestos en un espacio común con los servicios colectivos.<sup>129</sup> El resto, que es la parte mayoritaria, se integra por casas de tipo medio, e incluso, algunas residencias. Evidentemente, las primeras se destinan a familias de ingresos escasos que, por lo general, viven en condiciones bastante precarias;<sup>130</sup> y las segundas, a familias con una capacidad económica mucho más desahogada.

La habitación popular es mayoritariamente vivienda comunitaria, una parte de ella, compuesta por grandes edificios desahogados que habían tenido un uso de suelo diferente, como colegios, mesones, etc. A fines del siglo XVIII, cobra una enorme importancia el desarrollo de varias casas construidas *ex profeso* en el norte de la ciudad, destinadas también como vivienda comunitaria. El proyecto a que nos referimos —englobado en el concepto de vecindades—, se conoce con el nombre de “Las Cuadritas” o “Las casas del Santuario”; se trata de 158 unidades desarrolladas en 16 manzanas en 1779, concebidas por Fray Antonio Alcalde, como habitaciones para arrendamiento (cf. Plano 2).

---

129 Nos referimos, evidentemente, a las llamadas vecindades cuya existencia, según diversos testimonios históricos, data desde principios del siglo XVII. Véase más adelante la “renta a corto plazo”.

130 Incluso se habitaba en casas que tenían problemas estructurales y riesgo de caerse, según se desprende de la inspección que el maestro mayor de arquitectura, Don Juan Manuel Ximenez, hizo de las casas propiedad de la catedral (Biblioteca Pública del Estado, Archivo de la Real Audiencia, 85-4-943, Guadalajara, 1778).

Además de dotar de vivienda a familias económicamente desprotegidas, “Las Cuadritas” permiten el sostenimiento del templo del Santuario<sup>131</sup> y el desarrollo del barrio con el mismo nombre.<sup>132</sup> En términos conceptuales, el proyecto se adelanta al desarrollo de las colonias residenciales, en tanto que una operación urbana planificada; sin embargo, difiere sustancialmente de ellas, por el hecho de que las rentas que se perciben no hacen parte de un proyecto de acumulación de carácter capitalista (cf. Periodo III).

En efecto, como lo reconoce el propio clero, no sólo los productos de “Las Cuadritas”, sino la totalidad de las rentas que se generan, principalmente por viviendas de tipo medio, se utilizan para sostener a las instituciones de asistencia social, educación y salud pública, así como para afrontar los gastos de las diferentes ordenes religiosas; los recursos son también reinvertidos en la edificación de nuevos edificios asistenciales, casas o vecindades. Se trata pues, de capitales inmobiliarios patrimoniales que se van acaparando progresivamente dentro de un proceso histórico de acumulación, que no concibe –aún– al arrendamiento, como una inversión de capital con el objeto de reproducir más capital.

No obstante, en tanto que un mecanismo, la renta establece las condiciones para una acumulación capitalista futura. El plan para reedificar las casas de la Catedral, propuesto en 1778 por el maestro mayor de arquitectura Don J. Manuel Ximenez, testimonia que se evoluciona en esa dirección:

Parece lo mejor agregar a las accesorias contiguas, casas altas que se extiendan sobre cocheras y caballerizas... lo que resta del plan me parece lo más adecuado, conforme a la utilidad de la iglesia [y] con comodidad de los inquilinos, pues en la experiencia el más acomodado esparcimiento y colocación de oficinas con la proporción que deben de tener... el conveniente adorno y la más saludable distribución de luces y vientos, circunstancias todas que así como hacen más valiosa la fábrica, y apetecible la habitación, *preparan mayor utilidad en sus arrendamientos...* para una fábrica que ha de ocupar la principal situación de este lugar.<sup>133</sup>

131 Entre las 158 fincas “una de las casas fue construida para habitación del párroco, otra para que viviera en ella el sacristán, y algunas otras, para que hicieran uso de ellas los ministros del Santuario. Dávila Garibi I. *Apuntes para la Historia de la Iglesia en Guadalajara*. T. 3 (II), p. 943. El mismo documento señala, que con el pago de las rentas, se subvenía a los gastos del templo.

132 Las “Cuadritas” pueden considerarse como el primer ensanche que tuvo la cuadrícula; recuérdese que la orilla norte era la más próxima al centro de la ciudad. Con ellas se inicia la urbanización de esa zona y el nacimiento de un barrio.

133 Biblioteca Pública del Estado, Archivo de la Real Audiencia, 85-4-943, Guadalajara 1778 (el subrayado es nuestro).

La concepción del plan muestra que se empiezan a incorporar algunos valores “modernos”, como son: la optimización del uso del espacio, el confort, la utilidad económica, la valorización por efecto de renta de localización en la ciudad, etc. Es un tipo de nivel intermedio hacia la acumulación capitalista, en que los derechos de los ocupantes son más limitados y los sistemas de control, gestión y cobro son más rigurosos que los que implementa el Municipio. De hecho, esta última institución rara vez sanciona a las personas que acumulan retrasos sistemáticos en sus pagos, porque en realidad eso no forma parte de su política de ocupación del suelo urbano; además de que, al no tener la facultad de apropiarse de la superficie construida del ocupante, sólo puede actuar sobre el bien raíz, (por ejemplo, amenazando con venderlo en subasta pública), medida por demás extrema que le resulta complicada y costosa.

### *C.2. La renta a corto plazo*

En sus orígenes, se trataba de casas habitación muy modestas que particulares rentaban a familias de escasos recursos, así como algunas tiendas o accesorias para comerciantes de diferentes niveles económicos.<sup>134</sup>

La renta a corto plazo, hace del ocupante, un arrendatario por un tiempo determinado que, en promedio era de cinco años, con contratos cuya gran mayoría eran verbales. A diferencia del censo o pensión (que es a largo plazo), el monto de la renta no es fijo y el locatario no puede disponer libremente del suelo ni edificar en él como es el caso con la “propiedad compartida”.

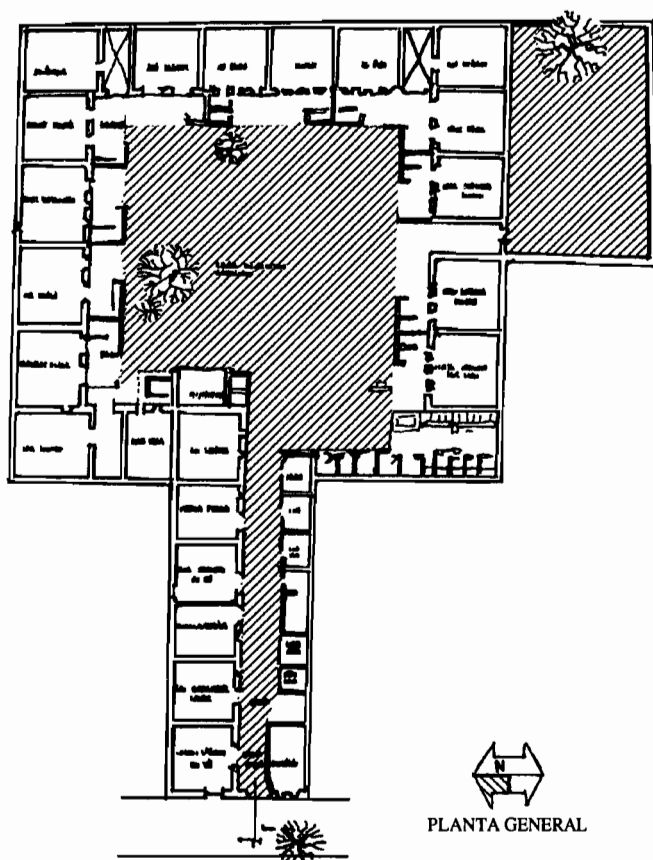
En un estudio sobre la posesión urbana perpetua y la pequeña producción mercantil en Europa, durante los siglos XII a XIV, C. Topalov pone de relieve que, mientras mayor duración tenga el contrato de arrendamiento, más posibilidades tiene el ocupante para disponer de la propiedad efectiva y es más probable que la renta sea fija, independientemente del uso de la parcela y de las condiciones económicas imperantes. Por el contrario, si el contrato es de corta duración, más limitadas son las posibilidades de disponer libremente del bien y la renta se ajusta más a los cambios económicos.<sup>135</sup> Análisis que se aplica perfectamente a los sistemas de

---

134 A partir del siglo XVII, empiezan a aparecer varias casas-tienda en renta. Estas diferían de las llamadas “accesoria”, en que tenían una separación del espacio interior para aprovechar el frente en la atención al público, dejando la parte posterior para la habitación de la familia. Infonavit, *La vivienda comunitaria en México*, 1988, p. 143.

135 C. Topalov, *Op. Cit.*, p. 57.

**Plano 2**  
**Las cuadritas, vivienda comunitaria del clero**  
**Planta arquitectónica**

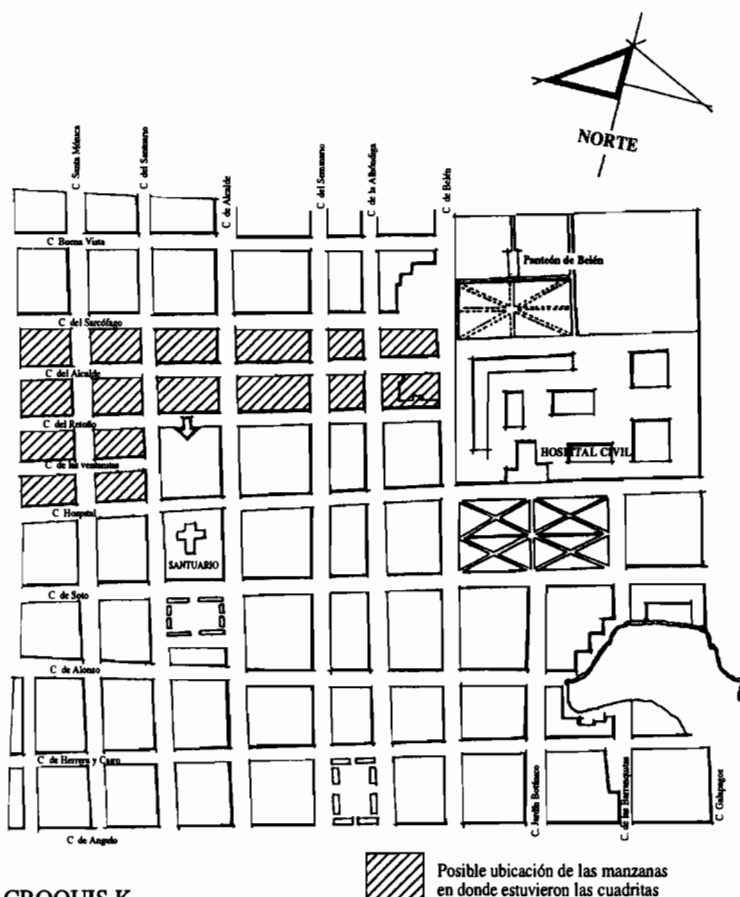


renta, de corto y largo plazo, que existieron en Guadalajara durante los tres primeros siglos de la colonia.

Con la renta a corto plazo, los derechos de ocupación se transfieren a los propietarios del bien inmueble —llamados caseros—, dejando al ocupante con un derecho de uso precario. El caso de Doña Mariana Contreras, ilustra bien esa precaridad: por una deuda de seis pesos en el pago de alquiler, el casero José Trejo, embarga “hasta sus trastos, eximiéndolos [expulsándolos] de la casa”, a pesar de que la arrendataria proponía abonar dos reales semanales hasta cubrir la deuda.<sup>136</sup> Por otra parte, si tomamos en cuenta que la cohabitación y el subarrendamiento eran prácticas



**Plano 3**  
**Posible ubicación de las manzanas donde estuvieron las cuadritas**



comunes en esa época, podemos suponer la cantidad de problemas e injusticias que se generan para aquellas personas que “rentaban lo rentado”, pues la ley no les reconocía ningún derecho. Múltiples fueron los pleitos y litigios en la Real Audiencia que se resolvían –de oficio– en favor del “que pagaba la renta”.

Desde principios del siglo XVII, algunas personas comenzaron a dividir sus propiedades para ofrecerlas como habitaciones independientes para su alquiler. Otras, simplemente compartían cotidianamente su espa-

cio con una o varias familias. En el primer caso, se trataba de grandes residencias desahucadas, antiguos colegios, mesones e incluso viviendas de tamaño medio; en el segundo caso, paradójicamente, se trataba de casas pequeñas en donde se vivía en verdaderas condiciones de hacinamiento. La situación de la señora Rafaela de Arellano, "pobre de solemnidad", se expresa con toda claridad en una solicitud que ella dirige a la Real Audiencia, para que le desocupen su casa; la riqueza del texto que, en una foja, capta las condiciones de vida de los que recurren a la cohabitación y conocen problemas como la mala convivencia, inseguridad, penuria, etc., meritaria que se le cite *in extenso*, sin embargo, pretendiendo ser breves, presentamos sólo un extracto:

Habiendo arrendado una casa en la cuadra del meson del Dingo... me quede sola y por evitar algún insulto u el riesgo que infiere la soledad determine subarrendar tres piezas auxiliándome en la pensión y en la compañía. Considere en dar la sala, recamaras y una cocina a María Bravo y otra la conserve para dos pequeños hijos... con el necesario pacto de que el corral, privada y patio hacían de [uso] común, advirtiéndoles expresamente que el corral había de estar franco para las vestias [de] un primo y compadre mio que ordinariamente viene en la estación de aguas.

Convencidos de esos términos se mudaron a mi compañía y al cabo de dos meses comence a advertir maltrato en mis hijos, lo que me era en extremo sensible, pero disimulando con la mayor prudencia, solamente les rogue que los vieran con caridad.

Las referidas, por conocimiento o motivo que no alcanzo, habían tratado de alquilar la cocina a un hombre, y temerosa, por parecerme de sospecha les exprese averiguaran su conducta y se halló de la más pesima por lo que lo excluí y metieron a otras mujeres sin mi consentimiento... por lo que les dije hace más de cuatro meses buscaran casas deshocupandome la mía.<sup>137</sup>

A finales del siglo XVIII, se empiezan a adaptar viviendas unifamiliares como viviendas comunitarias, por medio de la construcción de un cierto número de casas junto a la principal. Práctica que conduce a redensificar las zonas centrales y a concentrar los habitantes arrendatarios, principalmente en el centro de la ciudad y en los barrios periféricos de Analco y Mexicaltzingo. El fenómeno de concentración se acelera en el curso del siglo XVIII, cuando los dueños de terrenos, e incluso, los ocupantes de propiedad compartida (los censatarios) empiezan a construir en las partes libres de sus lotes o a rentar los espacios intersticiales de los mismos.

136 Guadalajara 1796, Biblioteca Pública del Estado, Archivo de la Real Audiencia, Ramo Civil, 138-10-1490, barrio de los Portalitos. Según el documento de la Audiencia, la ocupante, viuda y pobre, acudió a la Real Audiencia con la esperanza de poder detener el proceso, finalmente esta autoridad falló en los términos que solicitó Trejo, su casero.

137 Biblioteca Pública del Estado, Archivo de la Real Audiencia, 150-5-1659 a 1799. El Oidor de la Real Audiencia, les concedió prórroga de desalojo, hasta que la señora Bravo recogiera las cosechas que había sembrado con el "sudor de su trabajo". Es decir, además de habitar, varias familias, la pequeña casa se utilizaba también como lugar de cultivo.

Las casas de una pieza se convierten en la vivienda en renta por excelencia; notablemente, vecindades sobre las cuales no se tienen antecedentes documentales ni constancias arquitectónicas de su existencia en el siglo XVI. Manuel Toussasint señala que, en la ciudad de México, sus principales características se empezaron a desarrollar en esa época; nos parece muy temprano para Guadalajara principalmente porque, a diferencia de la capital de la Nueva España, aquí no había una presión fuerte sobre el suelo o la vivienda en ese siglo. Muy probablemente, fue hasta finales de la centuria siguiente (XVII), que se empezó a conformar el modelo de vecindad que conocemos a la fecha: un espacio libre o patio central, alargado y con viviendas a ambos lados; generalmente este patio remataba en algún elemento decorativo, fuente o altar, al menos un nicho, punto en que, eventualmente, se colocaba la escalera para aumentar un segundo nivel al modelo primitivo (ver Planos 4 y 5).<sup>138</sup>

Debido a que se trataba de prácticas sociales ligadas a estrategias de sobrevivencia, nos es difícil estimar la importancia que las vecindades tuvieron dentro de las diferentes formas de ocupación del suelo y la vivienda. Algunos casos aislados nos sirven más como datos cualitativos y testimonios generales, que como información cuantitativa. La vivienda en vecindad constituye mucho más una transformación de los modos de ocupación, que de las relaciones de propiedad.

#### **D. Los asentamientos irregulares**

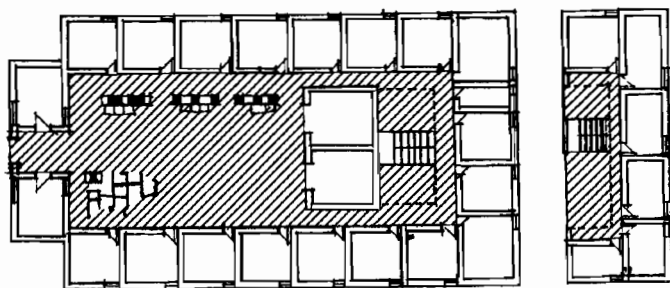
A pesar de la diversificación de los mecanismos de acceso al suelo, un número indeterminado de habitantes —en su mayoría recién llegados a la ciudad— se instalan fuera de la traza urbana, en los exidos circundantes, sin solicitar una merced y sin que las autoridades les extiendan título o permiso alguno.

Es difícil precisar desde cuándo se inicia esta práctica; nuestros antecedentes más distantes, remontan a las primeras décadas del siglo XVIII, lo que nos parece muy posible pues es en esa época, que empieza a colocarse una fuerte presión sobre el suelo urbano. Ese fenómeno existía en la ciudad de México desde el siglo XVI, como se asienta en una Acta de Cabildo de 1544: “se instalan en los exidos de la ciudad, de donde tienen que ser lanzados”. Otra acta similar, fechada dos años antes, hace referencia a las quejas ciudadanas por la construcción de edificios en los exidos de la ciudad.<sup>139</sup>

138 Infonavit, *Op. Cit.*, p. 153.

139 Ramo de Mercedes, Archivo General de la Nación, Índice 1011, 1542, 16, 75.

**Plano 4a**  
**Vecindad: Garibaldi 531, Guadalajara**

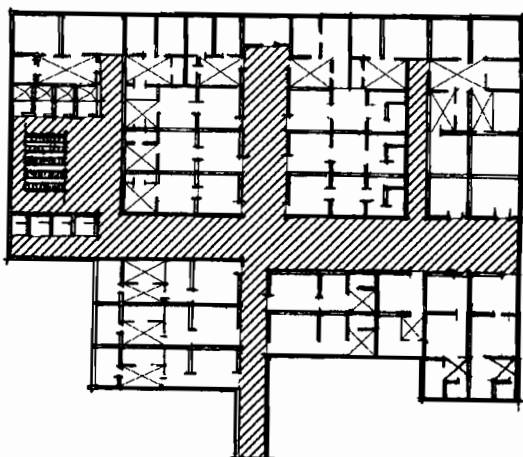


Seguramente, varios de los *ocupantes irregulares* son indios, quienes al instalarse cerca de las fuentes de trabajo, adquieren un cierto estatus por ser “casi” parte de la ciudad. Para ellos, la solicitud de merced, la demanda de una escritura de censo, un contrato de renta, etc., no sólo les debe parecer extremadamente complicado, sino también ajeno a su concepción cultural sobre la posesión del suelo, puesto que para ellos, el título de propiedad no debe tener mayor significación. Sin embargo, otros muchos ocupantes son mestizos, e incluso españoles, y sería ingenuo pensar que actúan de esa manera por desconocimiento o por ignorancia; es más probable que la penuria económica o una elección personal, dictada por el lucro y la ganancia, les impide optar por alguna de las muchas opciones que el mercado de suelo les ofrece. Sabedores de que los dispositivos de control de la propiedad municipal y colectiva son muy deficientes, se instalan por su propia voluntad fuera del tejido urbano, sustrayéndose así, a los mecanismos legales de acceso al suelo.

Como quiera que sea, la irregularidad confronta un orden social y jurídico, compromete a futuro la trama ortogonal y modifica la estructura de la propiedad del suelo. Inaugurando una nueva modalidad para acceder y ocupar el espacio que, desde entonces, se caracteriza por la emergencia de actores particulares.<sup>140</sup> Quizá el caso más interesante de irregularidad, sea el proceso que el Cabildo de Guadalajara sigue a Doña Rosa Casillas y Cabrera, acusada “de vender... tierras que no son suyas y pertenecen a

140 Inaugurando, en realidad, un sub-mercado de suelo de origen ilegal o un mercado paralelo, que funciona fuera de la ley y de la cuadrícula. Un tipo de oferta que se dirige a otra clientela y que tiene una lógica diferente de ocupación. Sobre los mercados paralelos véase William Siembieda, *Parallel Markets of Land*, Universidad de Nuevo México, 1994, mimeo.

Plano 4b  
Vecindad: Venustiano Carranza 423, Guadalajara



esta ciudad en grave perjuicio de los propios”, es decir, estamos en presencia de una *verdadera fraccionadora ilegal del siglo XVIII* quien, bajo juramento, declara haber vendido varios solares sin escritura, entre ellos:<sup>141</sup>

Un pedazo de veinte varas de frente para el oriente y treinta de fondo a Cayetano el carnisero y otros dos pedasos a Martín Miguel, y a su entenado Juan Garcia, de cuya cantidad no se acuerda, también para el oriente que todos tienen fabricado. Otros apenas tiene la viuda por el poniente, no se acuerda de que cantidad. Otros dos de veinte varas uno, y de treinta otro, por el mismo viento a Miguel Bezerra y a Getrudis Casillas... y otros más como consecuencia de una extensión que hizo de sus propiedades. Además de extensiones mayores a los títulos de propiedad que tenía en su poder.<sup>142</sup>

No fueron pocos los casos de particulares que, aprovechando el poco control que los Propios tenían de sus bienes raíces, vendían lotes próxi-

141 Es completamente significativo que, en la toma de posesión simbólica del solar, se señale: “y echó del solar a la gente que en él había, diciendo se saliesen de él” (véase el epígrafe del Apartado 3). Podemos comprender que existe una aceptación tácita de la autoridad, en relación a la ocupación irregular.

142 Archivo Histórico Municipal, T. 2.3, p. 30, L-7, 44 fs. Sin que se le obligara a pagar los productos que importaron las ventas ilegales, la Comisión de justicia, concluye que “debido a los méritos de sus antepasados y el desamparo de su viudez y por las posesiones de tierra que tiene”, se le prohíbe (a Doña Rosa C.) vender más pedazos de tierra, reconociendo que se trataba de una persona ilustre.

mos al suyo, dividían los del Municipio o los ocupaban simplemente.<sup>143</sup> Posteriormente, solicitaban una revisión de medidas con el objeto de ajustar sus linderos y el pago de la pensión.

En el curso del siglo XVIII, la irregularidad seguirá avanzando, en gran parte, propiciada por las migraciones de indígenas a la ciudad,<sup>144</sup> el crecimiento demográfico, el desarrollo de la ciudad como centro político-administrativo y comercial (que impone nuevas demandas de suelo) y por la falta de tierra asequible a las familias económicamente desprotegidas. Este fenómeno perdurará en las dos centurias siguientes e influirá, en mayor o menor medida, en la política de suelo, así como en los diversos mecanismos para acceder a la ciudad. De ahí la importancia de su análisis en los dos períodos subsiguientes, tomando en consideración, particularmente, el papel que jugó el Municipio y los diversos agentes que participaron en su producción y consumo.

## 12. El censo enfiteútico: una estrategia colectiva de acceso al suelo

A lo largo de su historia, la ciudad ha crecido dejando tras de sí enormes espacios vacíos, tanto en el centro como en las zonas periféricas. Un par de edictos del siglo XVI, hacen claramente referencia a ello. T. Calvo, calcula que un siglo después, debía de haber más de 30 manzanas libres de un total de 60, con que contaba la ciudad en ese entonces; R. Anderson escribe que, para el XVIII, “cuando la ciudad empezó su periodo de expansión, creció hacia el oeste y el norte dejando tras de sí, lotes baldíos incluso en la parte central”.<sup>145</sup> El padrón que da a conocer C. Castañeda, habla de 981 casas desocupadas en 1791.<sup>146</sup> Como lo podemos constatar, por un lado había lotes baldíos y casas vacías, y por el otro, asentamientos irregulares y sobredensificación del espacio en ciertas zonas de la ciu-

143 Múltiples son los casos de solicitudes de merced a las que se responde en el tenor de la siguiente: “Marcos Santos desea un terreno en enfiteusis por el Hospital de San Miguel... que renta en ese momento. . *no se le puede medir porque la parte que quería aumentar estaba habitada por una mujer* (evidentemente en forma irregular) (AHM, T. 2.5, 1810). El subrayado es nuestro.

144 Jaime Olveda, precisa que en el curso de la segunda mitad del siglo XVIII, los indígenas de Guadalajara se triplicaron. *Op. Cit.*, p. 88. En ese mismo tiempo, la población aumentó en un 50 por ciento. Véase el Cuadro N° 1.

145 Anderson R., *Guadalajara a la consumación de la Independencia. Estudio de su población según los patrones de 1821-1822*. UNED, 1983, p. 20.

146 C. Castañeda, *Op. Cit.*, p. 35.

dad: una forma de riqueza y pobreza que expresa, en el siglo XVIII, las contradicciones económicas y sociales que la ciudad es capaz de generar.

Cara a esas contradicciones, el Municipio tapatío decide adoptar una figura jurídica, extraída del derecho civil español, llamada *censo enfiteutico*. Una modalidad de ocupación del suelo que, según nuestros antecedentes más remotos, surge ahí por el último quinto del siglo XVIII,<sup>147</sup> al parecer persiguiendo simultáneamente varios objetivos:

- Utilizar los inmensos terrenos municipales, que aún permanecían inocupados y con el riesgo de que particulares se apropiaran de ellos, sin la autorización municipal correspondiente.

- Percibir por ellos una determinada remuneración económica por concepto de renta o pensión, cediendo en contraparte el dominio útil de la propiedad.

- Densificar uniformemente la ciudad construyendo en los espacios vacíos. Para tal efecto, los predios deben ser construidos o en todo caso bardeados, en un plazo que nunca exceda los dos años. Los términos en que el síndico de la ciudad, aprueba una solicitud para ocupar un exido, pone en evidencia la importancia que se le acordaba al censo como un mecanismo para densificar y consolidar la ciudad:

[Si bien] el censo en la Corte de Madrid y en otras partes parece pernicioso, no lo es en esta ciudad, sino antes bien le acarrea incalculables beneficios. Ahí los enfiteutas no quieren fabricar los solares que se les da a censo perpetuo, deformando de este modo las ciudades, cuando en nuestro caso [el solicitante] *se ofrece a fabricar una casa en aquella heredad para el aumento de este vecindario y con arreglo a las ordenanzas de la ciudad.*<sup>148</sup>

- Diversificar los usos del suelo en la ciudad: el solar-exido es, al mismo tiempo, un lugar de residencia y de autoproducción, ya sea agrícola o artesanal. La dimensión promedio del lote (véase el Cuadro N° 6) de 57.2 por 43.3 varas (47.8 por 36.1 metros cuadrados), permite que además de fabricar en él una casa –por lo general de dos a cuatro piezas–, quede espacio para una huerta, taller, lugar para cultivo y para animales; los ocupantes pueden así, desarrollar ciertas actividades productivas que coadyuven a afrontar sus gastos y el pago del rédito del censo “[para] que los pobres cultivándolo [el terreno] logren el moderado arriendo por el que se les da”.<sup>149</sup> En ese sentido, el terreno municipal asegura que, dentro de la ciudad, se desarrollen actividades urbanas y rurales o de producción agrícola intra-urbana dentro de una precaria economía de subsistencia.

147 El primer contrato de que tenemos noticia data de 1788.

148 Biblioteca Pública del Estado, Archivo de la Real Audiencia, T. 2.5, 1811. El subrayado es nuestro.

149 *Actas de Cabildo* (1801) Archivo Histórico Municipal, T. 2. 4.

• Abrir una nueva oferta de suelo que sea económicamente accesible a los sectores de ingresos medios y bajos. La importancia que reviste este punto, en la política de suelo y vivienda de la época, nos incita a resituar el contexto en que se desarrolla el censo enfiteútico.

En los siglos XVII y XVIII, las posibilidades para acceder directamente a una vivienda son limitadas, debido a que la oferta, finalmente se reduce a dos grandes alternativas: las casas y vecindades en alquiler ya sea propiedad del clero o de particulares y la compra-venta también entre particulares. La primera de ellas, deja fuera un sector importante de la población, pues el pago de una renta equivale a diez o doce veces el pago de un terreno municipal; a ella responden los propietarios y comerciantes con caudales modestos, una determinada parte del clero, artesanos con alguna fortuna y oficiales del ejército de rango medio. La segunda posibilidad, es decir, la compra de casas-habitación, se circunscribe a una minoría: mineros, élites ganadero-agrícolas, comerciantes, funcionarios del gobierno virreinal, personalidades del clero y del ejército y ciertos trabajadores de primera, como los mayordomos de haciendas. Para el resto de la población —arrieros, artesanos, oficiales, peones, pastores, esto es, la clase más pobre y también la más numerosa—,<sup>150</sup> las posibilidades para acceder a una vivienda son nulas; en consecuencia, su única oportunidad se reduce a ocupar suelo municipal, bajo cualquiera de sus modalidades jurídicas, debiendo ellos edificar posteriormente su casa por su propio esfuerzo o asistidos por artesanos con un saber hacer técnico constructivo.

Ahora bien, la autoconstrucción no siempre es fácil ni inmediata; en ciertos casos, el ocupante del predio demora varios años “levantando” uno o dos cuartos, mientras tanto, habita en condiciones muy precarias en una vivienda incompleta. La situación de Manuel de la Cruz, quien recibe media cuadra de solar en 1682 y vende una parte de él a cambio de que le construyan su sala en 1704, es decir, 22 años después, no es un caso peculiar pero tampoco aislado.<sup>151</sup> Otras personas no esperan tanto tiempo, inmediatamente después de que reciben un terreno, enajenan una fracción o la mitad de él, con el objeto de allegarse fondos para comenzar a construir su vivienda. Ese es el caso, por ejemplo, con Magdalena de la Cruz, una mulata libre, quien el mismo año que se le entrega un solar de media

---

150 Los asalariados, la masa de peones, pastores, labriegos, etc., “de a real por día” recibían alrededor de 30 pesos anuales. Véase Rosenzweig Fernando. “La economía novohispánica al comenzar el siglo XIX” en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, IX (33), 1963, pp. 429-446.

151 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Notario Juan R. de Macusso, V. 1, 1703, f. 88.



**Cuadro N° 6**  
**Superficie de lotes dados en enfiteusis**  
**Guadalajara Siglos XVIII-XIX**

Lote	Dimensión	Sup. varas <sup>2</sup>	Lote	Dimensión	Sup. varas <sup>2</sup>
T. del Carmen	86x37	3,182.0	Belén	46x46	2,116.0
El Carmen	68x29	1,972.0	Mezquitán	68x71	4,828.0
El Carmen	69x38	2,622.0	Capuchinas	30x24	720.0
B. Mezquite	47x50	2,350.0	El Caracol	50x50	2,500.0
Caja de Agua	49.7x35	1,739.5	La Canela	48x20	960.0
La Canela	41x65	2,665.0	El Carmen	27x26	702.0
El Santuario	50x45	2,250.0	C. del Cipres	84x68	5,712.0
Mercedes	29x59	1,711.0	Los Organos	54x74	3,996.0
El Carmen	100x48	4,800.0	Santuario	41x23	943.0
El Santuario	38x18.5	703.0	Hosp.San Miguel	46x48	2,208.0
El Arenal	52x52	2,704.0	Promedio	49.4 x 45	2,468.5
Promedio	57.25 x 43.31	2,427.1			
TOTAL PROMEDIO			1,213.6		

Fuente: Archivo Histórico Municipal, varios años. La dimensión se da en varas.

cuadra, se deshace de más de un cuarto de la propiedad en 12 pesos; dinero suficiente para construir uno o dos cuartos (véase el Cuadro N°. 7).<sup>152</sup>

Se trata entonces, de estrategias de sobrevivencia, que ponen en claro la pobreza de ciertos habitantes, para quienes el mecanismo del censo se convierte en la única alternativa para hacerse de suelo y con el tiempo de una vivienda, por precaria que ésta sea. A pesar de las bondades que ofrece este sistema, el Municipio opta porque los censatarios adquieran en propiedad el bien que ocupan a través del mecanismo de redención (cf. Apartado 11, estrategia que tentativamente situamos a principios del siglo XVIII); en consecuencia, el censo perpetuo deja de utilizarse con la importancia que tuvo en la centuria precedente (siglo XVII). A nuestro modo de ver, esta mutación provoca un desequilibrio en los dispositivos de acceso al suelo con una demanda que crece, por un lado, y un abanico de ofertas que se reduce por el otro. Con los años, ese desequilibrio se traduce en un deterioro de las condiciones habitacionales (hacinamiento principalmente) y un incremento de la ocupación ilegal en la periferia. Ante la necesidad de enfrentar esos fenómenos, el Municipio responde con el censo enfiteutico, un mecanismo que además de responder globalmente a los objetivos que acabamos de evocar, permite un acceso colectivo al suelo.

<sup>152</sup> Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Not. Agundiz y Zamora, V. 1, 19 de julio de 1681, Barrio de Santo Domingo.

### 13. La enfiteusis: estabilidad para el ocupante

*La persona que tuviere a bien nombrar y reconociendo el terreno... lo mande evaluar y que conforme el intrínseco valor que le resulte me asigne la pensión perpetua que he de pagar en calidad de enfiteusis*<sup>153</sup>

La enfiteusis revive el espíritu del censo perpetuo que fue ampliamente utilizado en el siglo XVII. La persona que paga la pensión se hace dueño con dominio útil de la propiedad, y el Ayuntamiento, conserva el dominio directo por un plazo indeterminado. Este mecanismo —llamado también censo reservativo—, implica un regreso a las formas de propiedad compartida. Su gran libertad de uso permite que una o varias familias compartan el mismo exido o solar, pagando una sola pensión; por el contrario, una sola persona o una familia, puede ser propietaria de varios censos. En ambos casos, el derecho de ocupación se puede ceder o vender, el espacio subdividirse, la propiedad raiz (sub)arrendarse o compartirse y el patrimonio edificado enajenarse parcial o totalmente. El detentor de las escrituras del censo conserva un derecho perpetuo y hereditario.

Con formas de ocupación tan variadas, un número considerable de habitantes —probablemente hasta un quinto de la población total—, encuentra una solución al problema de habitación en el curso de la primera mitad del siglo XIX (véase las hipótesis de poblamiento de los exidos y su proceso de privatización en el Periodo II). Sin duda alguna, la enfiteusis permite un acceso colectivo al suelo, pero también genera efectos perversos sobre las condiciones habitacionales de los ocupantes más pobres (cohabitación, hacinamiento, etc.). Tales fenómenos empiezan a manifestarse, debido a que existe una “clientela” en extremo necesitada para quien, virtualmente, no existen más alternativas de acceso al suelo que los terrenos municipales o la ocupación ilegal de la periferia.

Una renta o pensión tan baja, estimada a un 5% del valor del suelo, expresa más el reconocimiento de la propiedad eminente del Ayuntamiento, que un verdadero cobro. De ahí que exista tal laxitud de la autoridad, por hacer efectivo el pago, incluso en aquellos casos en que los adeudos datan de más de tres o cuatro años.<sup>154</sup> De hecho, desde que se

153 Archivo Histórico Municipal, T.2, 13 s/f, 1773.

154 Numerosos son los escritos en que la municipalidad reconoce la existencia de censatarios retrasados en sus pagos y declara que deberían tomarse medidas contra ellos, citamos una acta de 1792: “Se tiene noticia de haver deudores de los fondos públicos sin que estos haigan pagado en el devido tiempo... acordaron se haga saber a Don Juan Angel Ortiz, Mayordomo de Propios, [fa]cilite una lista de los que sean y se de cuenta de ella para les providencia que combengan” (Archivo Histórico Municipal, H. 5. 1792, *idem.*).

celebraron los primeros contratos de censo enfiteútico, los registros no se llevaron en forma adecuada, de tal manera que, sólo unos meses después, era imposible conocer en manos de quién estaban y a cuánto ascendían sus productos. A pesar de que por ley, el contrato de enfiteusis debía de registrarse, simultáneamente, en tres instancias: La Junta Municipal, la Intendencia, que era la Contaduría principal de la Real Hacienda, y el Oficio de Hipotecas.<sup>155</sup>

Fue en los comienzos del liberalismo (a partir de la tercera década del siglo XIX), cuando se registran varios casos en que el Municipio remata, en pública almoneda, tanto el suelo como la parte edificada; con los productos de la venta, cubre los pagos atrasados al fondo de propios y entrega el resto a su propietario. Es en esa misma época, que se menciona por primera vez, la necesidad de ajustar el pago “por causa del incremento progresivo de la población y mejora del valor de [las] fincas”,<sup>156</sup> es decir, se plantea el que la renta —que hasta entonces había sido fija— deje de ser independiente del valor real de la moneda y de los bienes raíces.

Si bien es cierto que la ley prevee que, cuando un particular desea transmitir su derecho a otro, debe pagar al Ayuntamiento una cantidad que importa la quincuagésima parte del total de la venta (en la cual se incluye el valor del edificio), no existen antecedentes de que esta disposición, llamada “laudemio”, se hubiera aplicado.<sup>157</sup> El ocupante tiene entonces, toda la libertad de transferir libremente el bien, de tal forma que en ciertas ocasiones, no tiene inconveniente en señalarle a las mismas autoridades civiles, que una parte del terreno que solicita piensa cederlo o rentarlo.<sup>158</sup>

---

155 La hipoteca propiamente dicha, se asocia más con el censo “a redimir” y se trata simplemente de una compra directa con pagos diferidos. Mientras que no se liquide la deuda, el Municipio conserva el dominio directo de la propiedad. De acuerdo con los registros que consultamos, la hipoteca apareció en la segunda mitad del siglo XIX.

156 Archivo Histórico Municipal, paq. 66, leg. 77, 1854.

157 Un documento de 1812 señala sobre el Laudemio: “Previéndole [de]... la corta pensión que debe pagar anualmente... y la obligación con que queda de contribuir a este cuerpo en el caso de su venta con el correspondiente Laudemio.”

Fue hasta 1845, que el Ayuntamiento decreta que todos los poseedores de exidos, no podían traspasar el derecho de posesión a otra persona sin conocimiento de esa corporación; de lo contrario, las operaciones se declaraban de nulidad (Archivo Histórico Municipal, paq. 66, leg. 4, 1845).

158 Por un acuerdo más bien tácito, los solares subarrendados no podían tener una renta superior al censo que se les imponía. Así, por ejemplo, el Cabildo decide quitar una parte del terreno que poseía Agustina Paulina, india de Tlajomulco, dejándole sólo la parte construida “[porque] en 52 años que lleva ocupando el lugar lo subarriendo a extraños”. Ahora bien, no se le despoja por el subarriendo sino “[porque] Paulina ha abusado del arriendo sacando frutos de tierras que no son suyas y haciendo tal vez que los pobres que subarriendan le atributen una contribución menos moderada de lo que se le impone” (Archivo Histórico Municipal. T. 2. 4, 1801). No dudamos que, en muchas ocasiones, las sumas que pagaban los subarrendatarios fueran más elevadas que el pago

En ese sentido es, sin duda, un mecanismo que se presta a la especulación; no obstante, el hecho de que la tierra cambie poco de manos, nos hace creer que el provecho que procuran los detentores del censo se centra más en la sobreexplotación del espacio, que en la transferencia de la propiedad.<sup>159</sup> La libertad que confiere la ley, a los predios en enfiteusis, se ve en cierta forma limitada por la concepción histórico-cultural que se tiene del suelo: un bien para conservar dentro de un patrimonio familiar y no una mercancía a circular.

Hacia 1856, el promedio de ocupación de 16 lotes, dados en enfiteusis, era de un poco más de 23 años por familia;<sup>160</sup> según se desprende del mismo número de contratos celebrados en diversos años, dos de ellos, con sólo diez años de antigüedad. De 62 exidos notificados al Ayuntamiento en 1833, por los propios enfiteutas, 20 (32%) fueron adquiridos a un primer poseedor, una vez que éste había llevado a cabo ciertas mejoras, como la construcción de uno o dos cuartos o el levantamiento de bardas perimetrales, la plantación de árboles frutales..., y en 17 exidos (27.4%), los ocupantes eran "propietarios fundadores". En el primer caso, los "nuevos" censatarios tenían alrededor de trece años de habitar el predio; y en el segundo caso, vivían desde hacía 25 años.<sup>161</sup> Se trata, como podemos ver, de un mecanismo que fija a la población y proporciona estabilidad a los ocupantes, gracias a un proyecto de origen social, que considera los exidos y la figura del censo enfiteutico, como un dispositivo eficaz para que se pueda acceder al suelo en forma definitiva y con bajos costos (Cf. Cuadro N° 8).

---

total del censo. Nos parece importante recordar la diferencia entre el arrendamiento y el subarrendamiento; aquél era una modalidad de ocupación del suelo en sí misma, que requería de otras formalidades y no permitía que los arrendatarios edificaran en el suelo sobre el cual tenían un derecho muy limitado y por un tiempo determinado (véase el Apartado 11). En la primera década del siglo XIX, muchos de los arrendatarios, solicitan modificar su estatuto convirtiéndolo en censo, abriendo la posibilidad de poder enajenar las construcciones que habían erigido sobre el terreno, a lo cual en principio no tenían derecho.

159 Pocos son los casos de propietarios que tuvieron varios predios o ejidos en enfiteusis y, por el contrario, muy numerosos los que dividieron el terreno entre varias familias. El Gráfico 1 del Periodo siguiente, muestra la evolución de la ocupación de un solar-ejido dado en esas condiciones; lo que da pauta para entender el uso general de este tipo de censo. Por las causas que apuntamos más arriba, los exidos eran "pequeños [y se encontraban] desparramados por todos los cuarteles de la ciudad", excepto en el núcleo primitivo que era el cuadrado de los solares, en donde éstos no existían (Cf. Gráfico 1 de este Periodo).

160 Es decir, toda una vida puesto que, según las Estadísticas Históricas de México, la esperanza de vida al nacimiento, para esa fecha, era de menos de 29 años. INEGI (Cf. bibliografía: T. 1, 52). Los datos en que se basaron las cálculos, se obtuvieron del Archivo Histórico Municipal examinados en varios años.

161 Archivo Histórico Municipal, varios años.

**Cuadro N° 7 (a)**  
**Valores económicos de los solares: ventas entre particulares**  
**(1664-1716)**

año	localización	medidas	superficie varas <sup>2</sup>	valor total
1664	San Sebastian	20v		9.00
1667	Analco	media cuadra		20.00
1682	San Sebastian	media cuadra		10.00
1682	San Sebastian	un cuarto cuadra		17.00
1683	San Sebastian	50v x 25v	1,225.00	23.00
1683	San Sebastian	un cuarto solar		15.00
1683	San Sebastian	un cuarto solar		16.00
1684	San Sebastian	un cuarto solar		20.00
1684	San Sebastian	20v x 20v	400.00	9.00
1687	?	media cuadra		15.00
1687	?	un octavo cuadra		15.00
1687	San Sebastian	50v x 50v	2,500.00	20.00
1687	San Sebastian	media cuadra		12.00
1689	?	25v x 25v	625.00	32.00
1693	Santo Domingo	un cuarto solar		12.00
1693	?	un cuarto solar		20.00
1696	San Francisco	35v x 18v	630.00	9.50
1696	San Agustín	un cuarto solar		25.00
1696	?	12v x 43v		30.00
1696	?	un cuarto solar		40.00
1701				130.00
1703	Santo Domingo	20v x 10v	200.00	134.00
1704		30v		90.00
1704	?	31v x 30v	930.00	90.00
1704	?	40v x 21v	840.00	40.00
1704	?	46v x 37v	1,702.00	20.00
1704	?	20v x 20v	400.00	50.00
1705	cerca de carnicerías	24v x 12v	288.00	20.00
1705	Santo Domingo	un cuarto solar		20.00
1706	La Merced	36v x 26v	936.00	200.00
1706	San Sebastian	10v x 10v	100.00	12.00
1706	San Sebastian	media cuadra		27.00
1707	1/2 log. poniente de cd.	2 caball. 3suert. 1sol.		250.00
1707	Santo Domingo	12v		15.00
1707	San Sebastian	60v x 20v	1,200.00	25.00
1708	San Sebastián	1/3 parte de 1/4 solar		15.00
1713	S. Juan de Dios	1/4 suerte d. huerta		70.00
1716	Mexicaltzingo			34.00

**Cuadro N° 7 (b)**  
**Valores económicos de los solares: ventas entre particulares**  
**(1727-1766)**

año	localización	medidas	superficie varas <sup>2</sup>	valor total
1727	de la otra banda del río	25v x 25v		20.00
1728	Santo Domingo	26v x 10v		
1728	Santo Domingo	9v x 20v		4r1/2la vara
1729	Atrás de Sn. Francisco	12v x 12v		12.00
1729	San Francisco	23v x 10v		70,00
1729	San José de Gracia	23v x 10v		50.00
1745	S. Juan de Dios	1 suerte d. huerta		150.00
1749	Analco	20v x 20v		20.00
1756	S. Diego Alcalá		400.00	20.00
1756	S. Diego Alcalá		700.00	10.00
1756			1,056.00	30.00
1756			35,400.00	150.00
1756	San Diego	90v x 90v (x 4cuadras)		150.00
1756	Colegio Sn. Diego		900.00	30.00
1757	San Agustín	16v x 33v		235.00
1757	La Palma	30v x 30v		30.00
1757	Jesús Ma.	15v x 30v		100.00
1757	San Diego	20v x 20v		20.00
1757	B. del Mesón	30v x 30v		50.00
1757	Mezquitán (cerca de garita)	10v x 30v		20.00
1758	Jesús María	24v x 32v		160.00
1758	Jesús María	54v x 24v		60.00
1758	La Palma	22v x 22v		22.00
1759	Atrás de Sn. Francisco	22v x 22v		44.00
1759	La Palma	20v x 30v		20.00
1761	San Juan de Dios	37v x 40v		40.00
1761	Combalecencia	15v x 30v		45.00
1762	Sto. Domingo	?		84.00
1763	al río cerca huerta Mayorazgo	20v x 41v		50.00
1763	Atrás de Sn. Francisco	6v x 36v		20.00
1763	Huerta Sn. Juan de Dios	40v x 50v		20.00
1763	Mexicaltzingo	25v x 37v		30.00
1764	Oriente	50x65v		25.00
1765	Atrás de Sn. Francisco	27v x 29v		13.40
1765	Santo Domingo	24v x 28v		25.00
1766	Atrás de Sn. Diego	40v x 40v		60.00

**Cuadro N° 7 (c)**  
**Valores económicos de los solares: ventas entre particulares**  
**(1770-1860)**

año	localización	medidas	superficie varas <sup>2</sup>	valor total
1770		40v x 93v		250.00
1778	Barrio la Parroquia	25v x 40v	1,000.00	42.00
1778	Mexicaltzingo	75v x 100v	7,500.00	37.40
1780	Caja de agua	50v x 50v	2,500.00	37.40
1780	San Francisco	26v x 8.5v	221.00	20.00
1780	San Francisco	28v x 28v	784.00	40.00
1780	San Francisco	26v x 18.7v x 8.5v		20.00
1780	San Francisco	28v x 28v x 18.7v		40.00
1781	?	11.5v x 30v	345.00	8.50
1783	Mexicaltzingo	27v x 39v	1,053.00	20.20
1808	Plazuela de la Horca	s/dimensión		400.00
1808	San Agustín	25.5v x 24.5v	624.00	774.00
1808	Casa en calle 3a pozos # 3	?		30.00
1826	Capuchinas	40v x 29v	1,160.00	122??
1841	Casa en plaza de Mexicaltzingo	?		200.00
1847	Rancho (?) en (?)	32v x 52v	1,664.00	35.00
1856	Casa de la misericordia	26.3v x 37.66v	990.00	
1860	C 5, M 120	?		30.00

Fuente: Archivo Histórico Municipal, varios años.

Biblioteca Pública del Estado, Archivo de la Real Audiencia, varios años.

\* Las varas en estos años no se estimaban en superficie sino en perímetro; es decir un terreno de 40 varas<sup>2</sup> se refiere en realidad a 100 varas<sup>2</sup> si el terreno es cuadrado, con 10v por cada lado.

## 14. Conclusiones

Una vez definido el dominio territorial en donde se quiere fundar la ciudad y dividida la tierra que se va a distribuir, se requieren ciertos criterios y reglas que sean colectivamente aceptados para determinar quién tiene derecho a distribuirla y quién a recibirla y bajo qué modalidades. En un primer tiempo —es decir, el tiempo de la conquista—, se utiliza un mecanismo de repartimiento de la riqueza (en donde se incluye el suelo) que se basa en tres criterios o principios fundamentales: el derecho de conquista, el reconocimiento de lo que se invirtió en la empresa conquistadora y el estatus social; principios que dan lugar a un *sistema de privilegios* reconocido por la Corona y aceptado tácitamente por los habitantes de la todavía vacilante ciudad.

**Cuadro N° 8 (a)**  
**El valor de la pensión en solares dados en enfiteusis**  
**(1792-1864)**

año	localización	medidas	varas <sup>2</sup>	pago anual
1792	La Alameda	?		20 reales
1815	Barrio de la Misericordia			6 pesos
1832	Barrio Canela	14v x 42v	588.00	20 reales
1833	Barrio de la Masmorra	34v x 27.5v	935.00	2 pesos
1833	?	30v x 14 1/2 v	435.00	12 reales
1833	Barrio Caja de Agua	40v x 41v	1,640.00	20 reales
1833	El Arenal	52v x 52v	2,704.00	3 pesos
1833	Barrio la Canela	41v x 65v	2,665.00	2 pesos 2 reales
1833	Barrio Masmorra	46v x 40 1/2 v	1,863.00	2 pesos
1833	Barrio del Caracol	50v x 50v	2,500.00	20 reales
1833	Convento Mercedes	29v x 59v	1,711.00	2 pesos
1840	Costado de la plaza toros	51v x 12v	612.00	3 pesos
1840	Mexicaltzingo (Arenal)	?		12 reales
1841	Garita de Buena Vista	?		6 pesos=40 reales
1841	Garita Zapopan y Carnero	?		2 pesos
1841	Belén	17v x 25v	425.00	4 pesos 4 reales
1841	Belén	11v x 25v	275.00	4 pesos
1841	Mexicaltzingo	?		6 pesos
1842	Tapia del Carmen	200v x 700v	140,000.00	3 pesos
1844	Cuartel 7 Manzana 37			2 pesos 4 reales
1844	Mezquitán rancho de More	3 a 4 fanegas		8 pesos
1844	Potrero de la Quinta	62.7v x 87v x 70v x 50v	4,423.48	3 pesos
1844	Arenal			1 peso
1845	Garita de Mexicaltzingo	?		10 pesos
1855	Mexicaltzingo	?		3 pesos
1855	Calle San Diego	?		10 pesos
1855	Cuartel 7 Manzana 54	?		3 pesos
1855	Salida de San Andrés	77v x 14v	1,078.00	10 pesos
1856	C 5, M 56, #100	27.3v x 41.5v x 44.5v x 40v	1,446.95	1.75 pesos
1861	espaldas baños Brambila	20v x 40v	800.00	10 pesos
1864	C 2, M 75	?		2 pesos



**Cuadro N° 8 (b)**  
**El valor de la pensión en solares dados en enfiteusis**  
**(1864-1890)**

año	localización	medidas	varas <sup>2</sup>	pago anual
1864	C 2, M 9	32v x 6v	192.00	3 pesos
1865	C 7 Arroyo del Arenal	58v x 91v x 164v		12 reales
1865	C 8, M 75	55v x 47v	2,585.00	3 pesos
1865	C 7, M 45	25v x 36v	1,260.00	20 reales
1866	C 3 El Retiro M70 # 4	43.3v x 58.6v	2537	20 reales
1866	C 5, M 79	52v x 32v	1,664.00	12 reales
1866	C 5, M 79	50v x 29v	1,450.00	12 reales
1866	C 5, M 90	48v x 30v	1,440.00	4 reales
1866	C 7, M 37	25v x 32v	800.00	1 peso
1866	C 3, M75	52.5v x 56v	2,940.00	2 pesos
1866	C 7, M 8	20v x 40v	800.00	13 pesos 6 reales
1866	C 4, M 15	29v x 14v	406.00	1 peso
1866	C 3, M 70	43.3v x 58.6v	2537	20 reales
1866	C 5, M 79	50v x 29v	1,450.00	12 reales
1866	C 5, M 90	48v x 30v	1,440.00	4 reales
1866	C 7, Garita Sta. Ana	81v x		1,5
1866	C 9, M 74	182v x 183v x 84v x 9v	8,486.25	3 pesos
1876	C 7, M43	117.5v x 66.5v x 142v		
		x 95.3v	20,993.50	9 pesos
	Al parecer a partir de esta fecha la dimensión aparece en metros			
1890	C 5, M 54	14Mt. x 38Mt.	532,00	12 reales

Fuente: Archivo Histórico Municipal, varios años.

\* Las varas en estos años no se estimaban en superficie sino en perímetro; es decir un terreno de 40 varas<sup>2</sup> se refiere en realidad a 100varas<sup>2</sup> si el terreno es cuadrado, con 10v por cada lado.

Con el objeto de sustraerse de un sistema que procura, sobre todo, trasplantar la estructura social existente en España, el poder local funciona paralelamente con otro mecanismo, fundado en un *sistema de intereses*, en donde las prebendas, el favoritismo, el nepotismo, etc., se convierten en los principales criterios de atribución de la propiedad raíz, buscando principalmente una mayor movilidad social: acicate fundamental de la conquista.

Ambos sistemas no se confrontan abiertamente; muy al contrario, terminan por sobreponerse y fusionarse, generando así, ciertas especificida-

des del modelo local de desarrollo. Eso es particularmente visible en lo que concierne, por ejemplo, a la política de atribución de la propiedad, a la forma en que evoluciona la estructura jurídica del suelo y las modalidades de ocupación del mismo. Fusión que es comprensible pues, en el fondo, los dos sistemas responden a un mismo modelo que es el del *Estado patrimonialista* —un Estado que impone cargas y otorga beneficios en forma completamente discrecional a una sociedad dividida en cuerpos, jerarquías, rangos.

En un segundo tiempo —que es el de la colonización—, algunos de los criterios se transforman y otros desaparecen, notablemente los dos primeros relacionados con la conquista. El quién distribuye, y sobre todo, el quién recibe y cómo recibe, se transforman igualmente. La recomposición de los sistemas y los agentes que participan en él no se hace sin conflictos, la emergencia de los comerciantes y la consolidación de una oligarquía regional, conduce a un tercer tiempo, que es el del poblamiento y la consolidación. Una concatenación de etapas que, al adecuarse a nuevos objetivos confronta, por un lado, ciertos valores y esquemas, y por otro, reafirma viejas estructuras y alianzas.

Conforme se suceden esas etapas se tiene una concepción diferente del suelo en términos de su valor y de su utilidad; en consecuencia, de las formas en que se puede acceder —o no acceder— a él con fines habitacionales. En el siglo XVI, el acceso al suelo, en principio, es gratuito a través de las mercedes reales. En principio solamente, porque una relación de *tu me das yo te doy*, se pone en práctica entre el monarca y sus súbditos con la intermediación del Municipio. La propiedad privada se liga a la decisión del monarca, quien da un poder absoluto y al mismo tiempo lo limita. Tal práctica condiciona tanto su atribución, como su uso a través de mecanismos de control social. Antes de que se desarrollen los contratos de compra-venta, se crean los “contratos de lealtad”, allanándose así el camino para asegurar la legitimación del poder y favorecer su constante reproducción.

Si bien el suelo es uno de los pocos recursos que a diferencia del oro o la plata, no puede viajar a Europa, no por eso deja de ser un factor de riqueza y un elemento de poder (en ese sentido es utilizado por la Corona como un medio para poblar la ciudad). Unos años después de fundada Guadalajara, existe ya un mercado de suelo —incipiente si se quiere— que se manifiesta en una gran diversidad de operaciones, que se llevan a cabo entre particulares. Al valor mercantil intrínseco al suelo, se agrega otro de orden social, heredado de un pensamiento renacentista con resabios feudales; la tierra es un factor de estatus social, de prestigio e incluso de hidalguía. La importancia que en los siglos subsecuentes tomará el patrimonio

inmobiliario, considerado como un bien a conservar y no a circularlo, nace muy probablemente desde entonces. Vender o ceder una parte del patrimonio por razones económicas, se percibe como un "sacrificio social". El siglo XVI fue un periodo para adquirir suelo y no para venderlo.

En el siglo XVII, los sistemas de acceso al suelo se monetarizan y las formas de ocupación se diversifican. El esquema ideal de ordenamiento territorial de la ciudad-región, ofrece una gran variedad de espacios que favorecen el desarrollo de las funciones urbanas y rurales, así como una gran diversidad de tipos de propiedad desde el punto de vista de su estatuto jurídico (taxonomía que incluye cinco tipos de propiedad). Con ese esquema, el Estado interviene en el proceso de urbanización, disociando funciones y territorios al interior de un modelo general, que procura articularse a una escala más amplia que el sólo ámbito urbano.

La realidad local hace que ese esquema sufra alteraciones y cambios estructurales que, si bien se inician desde la centuria precedente, se hacen más sensibles en los siglos XVII y XVIII. La mayoría de ellos van encaminados a "uniformizar" todos los tipos de propiedad en uno solo que es el de la propiedad privada. Individuos e instituciones —principalmente la Iglesia—, comienzan pues un fuerte proceso de acaparamiento y acumulación de la propiedad raíz, a través de su estancamiento y vinculación, por medio de figuras jurídicas particulares como el mayorazgo u otros medios en el caso del clero. La tierra vinculada, no participa plenamente en el proceso de urbanización, lo que trae como consecuencia una distorsión del modelo de expansión urbana y una tendencia a reducir la propiedad privada disponible.

Si bien el suelo retenido genera un rendimiento, el monto que se percibe dista mucho de ser una renta en sentido capitalista. Hasta las reformas liberales del siglo XIX, el suelo se percibe más como una propiedad mercantil, que contribuye a crear un patrimonio inmobiliario (particular o corporativo), y no como un instrumento de inversión y recuperación de capital. En razón de la abundancia y disponibilidad de terrenos municipales y colectivos, el acaparamiento no produce carestía o escasez. En estos años, y probablemente hasta principios del siglo XVIII, el acceso al suelo es relativamente simple para los sectores mayoritarios de la población, pues el contexto histórico lo permite.

Nótese que nos referimos solamente al suelo, la edificación de la vivienda se realiza, por lo general, posteriormente; no obstante, es evidente que ciertos sectores pueden acceder directamente a ella. La distinción tan neta entre esos dos productos: suelo y vivienda, corresponde a la estructura de clases de la sociedad; en efecto, las formas de producción se organizan por las relaciones sociales que determinan las finalidades, las

modalidades, los productos.<sup>162</sup> Distinción que contribuye a la estructuración diferenciada de la sociedad en el espacio y que presupone una intervención, igualmente diferente, del Estado colonial y del Municipio.

De esta manera, un individuo que accede únicamente al suelo, puede ser propietario de derecho pleno o solamente un ocupante con derecho de posesión. En el primer caso, la propiedad la obtuvo por herencia, compra a un particular o al Municipio. El contrato de compra-venta significa, en el fondo, una mutación en la relación con la autoridad, en que se pasa a una fórmula de tipo: *tu me das yo te vendo*; no se olvide que, incluso en una operación mercantil como esa, la venta sigue haciéndose a través de mercedes reales, lo que, de una forma u otra, supone un servicio vasallo previo. Si se tiene un derecho de posesión, que es el segundo caso, la disposición del bien puede ser a corto o largo plazo; uno supone una renta variable y un uso restringido de la propiedad, y el otro, una renta fija con un derecho de uso casi pleno con formas complejas de propiedad compartida, en que el ocupante dispone además de un derecho hereditario. La renta fija, llamada también pensión perpetua, se explica porque el cobro no intenta responder a una ganancia del capital, sino el adecuarse a las necesidades de los habitantes; de ahí que el monto de la renta tenga una variación mínima en el espacio urbano.

Tanto el dueño de la propiedad plena, como el ocupante censatario, requieren pasar por una etapa suplementaria: la edificación de su vivienda. El hecho de que algunos puedan mandarla construir y otros tengan que fabricarla ellos mismos se explica, indudablemente, por la posesión que se ocupa en el edificio social. No obstante, esa diferencia no encuentra una explicación, si se le trata de ligar con el estatuto jurídico que cada uno de ellos posee; es decir, en el siglo XVII se podían encontrar autoconstructores en ambas categorías. De ahí se infiere, que las restricciones de acceso al suelo, comienzan apenas a ser visibles; de tal forma, que las diversas modalidades de ocupación no son necesariamente un factor fundamental que exprese una diferenciación social.

Mientras que si se accede directamente a una vivienda, la persona puede ser propietario de derecho pleno o un ocupante arrendatario de un bien que pertenece al clero o a un particular. El inquilino de una casa de la Iglesia, paga un censo similar al municipal, es decir a largo plazo y con una tasa de un 5% del valor del inmueble; sus derechos de ocupación son más limitados y el control de los cobros más riguroso. En contraparte, el arrendamiento de una casa de un particular es siempre a corto plazo, rara-

---

162 Topalov, *op cit*, p. 383.

mente consignada por escrito y con derechos igualmente limitados que la propiedad eclesiástica.

Esas dos posibilidades preparan las condiciones de una acumulación capitalista futura<sup>163</sup> que, en ciertos casos, da lugar a una ocupación del espacio habitacional en condiciones de vida muy precarias, notablemente en las vecindades. El alquiler es una modalidad que supone una mutación en los modos de ocupación y no necesariamente en las relaciones de propiedad.<sup>164</sup>

En el siglo XVIII, las formas de producción de suelo y vivienda se diversifican, así como los mecanismos de consumo. La polarización económica y social de la sociedad tapatá lleva a una clara jerarquización de los productos ofrecidos. Aparecen, ¿o se generalizan?, las soluciones de carácter colectivo como los edificios plurifamiliares (vecindades principalmente), el censo enfiteútico y los asentamientos irregulares. Se vive, sin duda, el siglo de las contradicciones que se expresan a diferentes niveles y en diferentes campos:

- Una contradicción fundamental se presenta entre el marco legal y las necesidades sociales de acceso al suelo. Nos referimos a la ocupación de terrenos en la periferia sin autorización ni título alguno; ocupación que cuestiona el orden social y jurídico que se plantea instaurar, y que da lugar, a nuevas relaciones de propiedad y formas de producción. Se trata, sin duda, de otra realidad social que es desconocida y negada; pues su reconocimiento implica la aceptación explícita de que la ciudad no es capaz de darle cabida a todos sus habitantes.

- Otra contradicción igualmente importante, tiene su origen en el siglo XVI, con la política de atribución de la propiedad y el uso de dos sistemas diferentes: el de privilegios y el de intereses; dos sistemas que generan un conflicto social que va a manifestarse hasta el siglo XVIII, cuando el espacio peri-urbano colectivo se reduzca o virtualmente desaparezca.

A nuestro modo de ver, tres factores principales e íntimamente ligados, explican ese conflicto social. El primero, ya evocado, se refiere a la

---

163 Hasta fines del siglo XIX (cf. Período III), el arrendamiento no se concibe como una inversión de capital inmobiliario; esto es, no se concibe que un particular construya para otro, una casa habitación, obteniendo una renta de por medio. Esa es una práctica ligada a un proceso de urbanización capitalista que se desarrolla, en gran parte, como consecuencia del proceso de liberalización del suelo del siglo XIX (cf. Período II). Nos referimos a una modalidad de ocupación en que el arrendador busca valorizar al máximo su propiedad, invirtiendo en ella, un capital.

164 En efecto, la vivienda rentada por particulares, no da lugar a la edificación de nuevas casas habitación. Los propietarios utilizan el parque existente, lo que a la larga, contribuye a redensificar las zonas centrales por medio de la división de viviendas en varias más, en un proceso que lleva a la multiplicación focalizada de los habitantes arrendatarios.

necesidad de readaptar los criterios de repartición de la riqueza, a fin de lograr una mayor capilaridad social. Los otros dos, se relacionan con el mismo modelo de ordenamiento territorial. Por un lado, sólo una parte ínfima del área total de ese modelo, es propiedad privada; lo que provoca que, desde los primeros años de la fundación, se ejerza una fuerte presión para transformar el estatuto jurídico de la propiedad con la esperanza de extender los dominios privados sobre los terrenos de vocación colectiva (presión que no es estéril debido en gran parte al primero de los factores). Y por otro lado –el tercero y último factor–, se refiere a los límites o a la escala de ciudad para la cual se concibió el modelo. Con el comercio y las nuevas funciones de la ciudad, la noción de región y territorio se modifican; ya no se trata de un cuadrado de cuatro o cinco leguas (el de los términos), sino de una área de varios kilómetros cuadrados que resulta del dominio de una zona geográfica mucho más vasta y que, virtualmente, rompe con el modelo al generar nuevos requerimientos de espacio.

## Periodo II

### **El liberalismo del siglo XIX en Guadalajara, su influencia en la propiedad inmobiliaria urbana y en la vivienda**

*Son sin duda muchos y numerosos los elementos que constituyen las sociedades; pero si entre ellos se buscara un principio generador, un hecho que modifique y comprenda a todos los otros y del que salgan como de un origen común todos los fenómenos sociales que parecen aislados, éste no puede ser otro que la organización de la propiedad.*

M. Otero

#### **1. El censo enfiteúatico: una estrategia de acceso colectivo al suelo**

De 1792 a 1813, la propiedad urbana municipal pasó de 168 a 500 ejidos registrados. Este cambio no sólo significó que el erario municipal triplicara sus ingresos (de 406 pesos a 1,443 pesos y dos reales), sino también que en una proporción más o menos similar, se incrementara el número de habitantes que vivían en terrenos de esa corporación.

Las causas por las cuales, el nuevo gobierno decidió fortalecer un mecanismo como el censo enfiteúatico –la forma o la figura jurídica más regularmente utilizada desde mediados del siglo XVIII para ocupar los ejidos–, no aparecen claramente explicitadas en los documentos de esos años. A nuestro juicio, dos razones principales podrían encontrarse en la base de esa decisión: i) la voluntad para que un proyecto social, instaurado por el gobierno colonial, se convirtiera en una verdadera política social, que en lo sucesivo estaría a cargo del gobierno independiente; y, ii) la intención de que, a través de ese mismo mecanismo, se reafirmaran las relaciones de tutelaje y paternalismo con los enfiteutas que ocupaban los terrenos de esa corporación. Ambas razones no son excluyentes una de la otra, por el contrario, las dos permiten que el gobierno independiente se restructure en base al viejo régimen patrimonial, a fin de poder así





cuál era el promedio de ocupación por ejido ni tampoco el número total de familias que vivían cobijadas bajo esa figura jurídica. Una estimación realizada en base a la lectura de juicios de carácter civil de esos años y el análisis de las boletas de adjudicación y venta de los ejidos en 1856, nos lleva a considerar que existía una situación bastante heterogénea en la propiedad de origen municipal; ocupación que sin embargo, tenía una cierta tendencia a polarizarse en dos grandes extremos. En uno de ellos, se encontraban las personas o familias que ocupaban el único ejido que poseían. En el otro extremo, se presentaban dos casos opuestos: (a) una persona que poseía varios ejidos, en los cuales construía uno o dos cuartos o levantaba sólo un muro perimetral con el objeto de rentar cada uno de ellos a una o varias familias; y, (b) una familia que se veía en la necesidad de dividir su propio ejido, en ocasiones hasta en cinco partes, a fin de distribuir el pago de la pensión anual entre todas las familias que lo ocupaban.<sup>3</sup> Si bien en estos últimos dos casos, pudieran presentarse conductas especulativas por parte de los poseedores de los ejidos, en términos generales, desde el punto de vista de los ocupantes (ya fueran poseedores o no), encontramos prácticas sociales que reflejan una estrategia de sobrevivencia fundada en gran parte en la búsqueda de un *acceso colectivo al suelo*.

Los dos extremos —de hecho formas, cuantitativa y cualitativamente, diferentes de ocupar los ejidos— nos permiten estimar el número de familias que pudieron haber vivido en ellos, a partir de dos escenarios diferentes, cuyos cálculos se presentan de la manera siguiente:<sup>4</sup>

• un primer escenario, producto de una estimación conservadora, nos hace pensar que en los 600 u 800 ejidos, con que contaba el Ayuntamiento en 1852, probablemente llegaron a vivir entre 900 y 1,200 familias con una tasa de ocupación de 1.5 familias por ejido. Esto es, de 5,040 a 7,720

2 Ver Cuadro N° 1: "La evolución de la propiedad municipal en Guadalajara (1757-1855).

3 En estos casos, el censatario original dividía su terreno para que otras familias, ya fueran parientes o no, ocuparan una parte del mismo. Los nuevos ocupantes podían edificar un espacio para ellos o utilizar algo de lo que había sido construido por el poseedor original; incluso, sólo podían subarrendar el huerto o jardín. Todos, en forma colectiva, cubrían el pago anual, lo que en ciertas ocasiones, daba lugar a desavenencias; pues la repartición del pago de la pensión, se tornaba bastante complicado. Una vez que se rompía dicha *alianza*, cada una de las familias, solicitaba al Ayuntamiento, el poder pagar a título individual en lo subsecuente. El croquis 1 y el recuadro A, presentan el proceso de densificación de un ejido-tipo.

4 La realización de estos escenarios de ocupación de los ejidos nos parece pertinente metodológicamente hablando; sin embargo, es de señalar, que ambos suponen un uso estrictamente habitacional de los mismos, englobando en ellos algunos ranchos que en realidad se ubicaban fuera de la ciudad.

habitantes, lo que significaba entre el 10.7% y el 14.3% de las 8,364 familias con que contaba la ciudad en ese año.<sup>5</sup>

• un segundo escenario, producto de una estimación menos conservadora, nos hace pensar que en el mismo número de ejidos pudieron vivir hasta 1,200 y 1,600 familias, con una tasa de ocupación promedio de dos familias por ejido. Es decir, entre 7,720 y 8,960 habitantes, lo que representaba entre el 14.3% y el 19.2% del mismo número de familias.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de la propiedad municipal en Guadalajara**

Año	Núm. de Egidios	Percepción (en pesos)
1757	—	75.10
1792	168	406.00
1813	500	1,443.20
1823	600	—
1840	—	5,815.80
1841	—	9,152.10
1842	—	12,281.20
1845	—	1,028.20
1852	600-800	—
1853	—	1,906.00
1855	670	—

Fuente: La percepción se obtuvo de los cortes de caja de diversos años y del Ramo de Egidios.

(Archivo Municipal de Guadalajara, paq. 42, leg. 21)

Nota: Fracciones en Reales no en centavos.

Así, en la Guadalajara de mediados del siglo XIX, uno o dos habitantes de cada diez, vivían en terrenos propiedad del Municipio. Número que sin duda, podría ser más elevado si tomamos en consideración que la figura de 600 u 800 ejidos, con que fabricamos los dos escenarios, se tomó en base a aquéllos de los que se tenía una noticia cierta de su existencia. Es decir, sólo los ejidos que fueron vendidos o adjudicados durante la Reforma. Mientras que muy probablemente, en esos años, un número

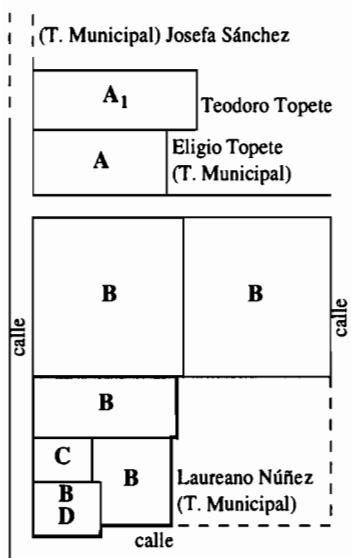
5 Según el Instituto de Geografía y Estadística de la Universidad de Guadalajara, la ciudad contaba con 50,185 habitantes en 1850.

ro mayor de familias ocupaba terrenos de origen municipal, los cuales, ya sea porque no se encontraban en el registro de propios, porque sus habitantes habían dejado de pagar después de varios años o, simplemente, porque se les había ocupado en forma irregular, no fueron registrados y puestos en venta como los demás. La enfiteusis se convierte así en una de las formas predominantes de ocupación del suelo en la primera mitad del siglo XIX, con individuos que benefician de una renta perpetua y de un derecho hereditario sobre el mismo.

### Croquis 1 El proceso de densificación de un ejido

C3 M 68 y M 69

Proceso de densificación  
de un exido-solar.  
Guadalajara Siglo XIX



Al parecer todo el terreno era propiedad Municipal, los llamados exido-solar.

Se sabe que José Ma. Carreón (A), Ignacio Núñez (B) y Amado González (C) compraron el exido. B y C lo poseían, mientras que A no era poseedor.

Apolonia Ortega (D) al parecer subarrendaba pues el predio era propiedad de B.

Los lotes de A los poseían en arriendo otras 2 personas: José Ma. Maldonado y Paula Sánchez (A).

¿Cuál era el sentido de la división del exido? Parecen estrategias de apropiación familiar, nótese que tres cuartas partes de la manzana 69 en las manos de Ignacio Núñez (B). En realidad es un exido que se fué dividiendo en varios de tal forma que cada lote se reconoce como pequeño exido.

El costo del terreno varía poco, va de 7 a 3 varas lineales por peso. La tabla siguiente da cuenta de los costos particulares de cada exido, en donde se observa una gran homogeneidad en el precio.

ejido	varas	costo	vara/ peso	peso/ vara
46	177	\$56.6	3.13	.32
56	196	\$70.0	2.80	.36
57	188	\$60.0	3.13	.31
33	142	\$25.0	5.70	.18
22	130	\$40.0	3.30	.31
46 (1)	122	\$19.2	6.30	.16
46 (2)	108	\$16.0	6.75	.15
46 (3)	46	\$ 6.4	7.20	.14
46 (4)	74	\$15.0	4.90	.20

- A José Ma. Carreón.  
B Ignacio Núñez.  
C Amado González.  
D Apolonia Ortega.  
----- línea supuesta

## 2. La ocupación irregular de la propiedad: un fenómeno con una larga historia

Como lo comentamos en el periodo precedente, resulta difícil precisar en el tiempo, cuál es el origen de la ocupación irregular de los solares municipales. Al parecer, eran principalmente las familias de inmigrantes las que se instalaban en este tipo de terrenos, sin solicitar la autorización correspondiente y sin que esa corporación les extendiera merced o permiso alguno. Igualmente difícil de precisar, es la magnitud de esta práctica. Escritos varios, tales como *Actas de Cabildo*, notificaciones, etc., dan cuenta de numerosos casos en que el Ayuntamiento advierte –ya sea inmediato a la ocupación o incluso varios años después– que terrenos de su propiedad fueron usurpados. Probablemente, el fenómeno fue consustancial al desarrollo de la misma ciudad. Familias pobres se instalaban en la periferia, principalmente fuera de los solares debidamente trazados y acotados; es decir, fuera de la cuadrícula, en los terrenos de uso común, esperando que el crecimiento los “alcanzara” y que su situación *de facto* se regularizara, gracias a una cierta tolerancia del Municipio.

El primer antecedente con el que contamos data de 1742 (sin que esa fecha signifique que el fenómeno se inició en esos años), en ese entonces, Doña Rosa Casillas, una verdadera fraccionadora ilegal, recibe un decreto bastante indulgente, que le prohíbe terminantemente el continuar la venta de terrenos propiedad del Municipio. Veinte años después, Agustín Tamayo presenta, al Ayuntamiento, una solicitud de merced, a la cual se le contesta que “se advirtió en el lugar que hay *muchos solares ocupados sin título*”.<sup>6</sup> ¿Cuántos? No lo sabemos, ese sería sin duda el objeto de un estudio muy interesante y particular, conocemos, sin embargo, que un siglo después, Don Manuel López Cotilla, síndico del Ayuntamiento, reitera que es necesario tener un plano de los ejidos para que no se pierda ninguno de ellos, así como una constancia de sus dimensiones “para evitar que los arrendatarios los cercenasen vendiendo retazos suyos”.<sup>7</sup> Pues al parecer, existía una práctica que era más o menos común, y que consistía en ceder o vender una parte del solar (o ejido) a otra familia, solicitando en seguida que el Ayuntamiento hiciera una verificación de medidas, a

6 Archivo Municipal de Guadalajara, Ramo Tierras 12, paq. 2, leg. 42, 1762. Nótese que en ocasiones si bien el arrendatario no contaba con un título, sí pagaba el censo, veamos el caso siguiente: “Un egido frente a la caja de agua, con una garita, noria y árboles frutales no sabe las dimensiones porque nunca lo ha medido, ha pagado su renta de cinco pesos, *no posee título*” (Notificaciones, 1833, paq. 54, leg. 81).

7 Manuel López C. *Noticia circunstanciada de todos los ramos que forman el fondo municipal y su inversión*, 1842. Archivo Municipal de Guadalajara, Paquete 64, legajo 58.

fin de reajustar el pago anual que se hacía sobre el terreno. En esos casos, el censatario señalaba que los linderos y la superficie, no correspondían con la cuota que estaba pagando, el Ayuntamiento nombraba una comisión encargada de llevar a cabo una acta de vista, si la demanda procedía, se reajustaba la pensión en base a los nuevos límites del terreno sin realizar acción alguna sobre la parte vendida, pues por lo general no se contaba con los documentos que permitieran cerciorarse de la dimensión original del predio, lo que “facilitaba a los poseedores a vender o segregar alguna parte [de él] sin que se advirtiera”.<sup>8</sup> Una vez que esta corporación constata la frecuencia con que se suceden las denuncias de este tipo, decide no atenderlas. Para 1856, el Mayordomo de Propios tiene ya prohibido la división de los terrenos “y siempre reconoce a una sola persona por enfiteúta de cada uno”.<sup>9</sup> Sin embargo, la irregularidad sigue avanzando, pues ella es la consecuencia de un modelo de crecimiento que no es capaz de atender a las familias de más bajos ingresos y es, también, el resultado de una política de tolerancia que permite que la propiedad pública y la propiedad colectiva se conviertan en receptáculo para la habitación de familias que así obtienen su derecho a la vivienda y, con el tiempo, su derecho a la ciudad.

El Municipio, por su parte, encuentra un medio para mantener un orden social que en este caso, se consigue gracias a una “concesión” o un privilegio que ella misma otorga a esas familias bajo un principio abstracto e individual, que evita que se pueda sentar un precedente.

Con el movimiento liberal de mediados del siglo pasado, el cual explicaremos más adelante, se inicia un proceso de privatización de la propiedad municipal y eclesiástica en Guadalajara. Las ventas y las adjudicaciones de solares y ejidos, provocaron que se cerraran los dos mecanismos que existían para que las familias pobres pudieran acceder en forma individual o colectiva al suelo: la enfiteusis y la ocupación irregular. En los años subsecuentes, lo que podríamos considerar una forma de política social aplicada a la vivienda, tiende a desaparecer al generalizarse u homologarse la estructura de la propiedad del suelo.

Los terrenos de carácter social en manos del municipio, y las formas de ocupación que derivan de él, llámese censos enfiteúticos, pensiones o arriendos, se pierden al “universalizarse” la propiedad raíz en favor del

---

8 *Idem.*

9 Así lo consigna, por ejemplo, el Notario Martín Román en 1856 (Libro N° 56, foja 45), documento en el que señala que Secundino y Cayetano Retes, dividieron un solar que su padre había recibido en enfiteusis desde hacía muchos años, teniendo que dividirlo y pagar cada uno dos pesos, según lo prescribía el Mayordomo de Propios.

mercado libre. Casi ninguno de los ejidos logró sobrevivir conservando su misma vocación, a excepción de unos cuantos pocos de los que eran ocupados irregularmente,<sup>10</sup> un decreto del cabildo de 1864 así nos lo hace ver:

Estos mismos egidos y los más que pertenecían al municipio y se hallan abandonados o los que adelante recobre... continuaran dándose a censos... El Ayuntamiento recogerá los egidos que se hallen abandonados y *procurará cobrar los usurpados*, recurriendo si fuese preciso a los tribunales.<sup>11</sup>

En realidad, no encontramos antecedentes de que se haya recurrido a acciones coercitivas de ese tipo. Las ventajas que representa el que, hasta un cierto punto, se les tolere, son variadas; principalmente en un período particularmente crítico para los habitantes sin recursos económicos. Nótese que las implicaciones sociales y políticas que se desprenden de la irregularidad, guardan una gran similitud con las ocupaciones ilegales que hoy día se llevan a cabo en los terrenos de origen social (los nuevos ejidos, ver el Periodo V). Sin duda, éste es un ejemplo que ilustra bien, cómo los orígenes y el desarrollo histórico de la ciudad tienen una influencia significativa en el comportamiento del Estado y la sociedad de hoy día. Pues como escribe H. Wiarda, imperativos históricos especiales moldearon el presente con implicaciones sociopsicológicas y socioestructurales fundamentales.<sup>12</sup> Es en esa perspectiva estructuralista que estudiamos la evolución de las formas de propiedad y de las relaciones que se desprenden de ellas durante el liberalismo, una etapa relativamente corta en el tiempo en que, sin embargo, se llevaron a cabo transformaciones fundamentales en este campo.

### 3. Primeros intentos postindependentistas tendientes a privatizar la propiedad municipal

Varios investigadores que se han abocado al estudio del liberalismo del siglo pasado en Latinoamérica, coinciden en señalar que los primeros intentos por aplicar legislaciones liberales, surgieron inmediatamente des-

10 En razón de disposiciones especiales, que tenían por objeto el premiar a los denunciantes de terrenos, que estuvieran ocupados en forma irregular por otras familias. Entregándoseles a los "delatores", la propiedad en censo enfitéutico. Prácticas de este tipo, se hacen más corrientes a partir de los años cuarenta. Referirse por ejemplo al legajo 52 de 1844, Archivo Municipal de Guadalajara.

11 18 de Febrero de 1864. Archivo Municipal de Guadalajara.

12 Howard J. Wiarda. *Politics and Social Change in Latin America*; University of Massachusetts Press, 1974.

pués de la independencia.<sup>13</sup> La resistencia de los grupos conservadores, principalmente el clero, impidieron que estos proyectos pudieran materializarse. En México, la guerra de independencia lleva implícita una idea liberal que, los gobiernos subsecuentes, van a intentar germinar. Principios y actividades ligados a la reforma coexisten con otros más moderados sobre cuestiones que atañen la religión, lo social, lo político y lo económico; todos ellos confundidos propugnan más por alcanzar primero un orden político y social, antes que hacer avanzar los ideales liberales.<sup>14</sup>

En la ciudad de Guadalajara, antes de que se manifiesten claramente dichos ideales, se formulan varias propuestas tendientes a vender los ejidos y solares en manos de las corporaciones eclesiásticas y civiles —en un primer tiempo sin que se ejerza mucha presión y, posteriormente, con mucha mayor firmeza. Estos primeros proyectos de venta, más que buscar romper con un orden establecido, sólo intentan modificar el existente. Es decir, ellos no procuran remover las instituciones o los valores que se crearon en la colonia, sino mejorar las posibilidades de gestión de la ciudad, sirviéndose para ello de los recursos que las ventas de los ejidos generarían. Se trata de una postura conservadora que intenta efectuar cambios sin que se operen transformaciones estructurales y, sobre todo, sin que se cuestione el orden social existente.

Las primeras propuestas, realizadas en 1812, 1821 y 1826, se formulan a partir de una visión bastante inmediatista, que no explicita cuáles serían las medidas que se tomarían, en relación a los enfiteutas ni analiza cuál podría ser el tratamiento jurídico que se le daría a los diversos ocupantes de ejidos, una vez que se modificaran las relaciones de propiedad. Su aparente propósito modernizador —como era el incrementar el erario público haciendo más rentable un bien municipal—, se hace en base a una concepción de la gestión municipal que, como lo acabamos de evocar, no confronta las estructuras tradicionales.

---

13 Lo que sería el caso con Rivaldavia, Santander, etc. Referirse, entre otros trabajos, a: David Bushell; *The Emergence of Latin America in the XIX Century*, Oxford University Press, 1988. Ivan Jaksic. *The Meaning of Liberalism in Latin America, the cases of Chile, Argentina and Mexico*, New York, Buffalo University, 1981. Charles Hale. *Mexican Liberalism in the Age of Mora*, Yale University Press, 1968.

14 Mariano Otero, comentando el papel del clero en relación al avance liberal, escribe: "los hábitos, las ideas y los intereses producidos por un orden de cosas, fundado sobre la ignorancia y la opresión, no pudieron desaparecer desde luego que la independencia se conquistó, y muy pronto vimos unidos algunos hombres que se esforzaban por poner un dique al torrente de las ideas liberales..." *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, México, Biblioteca Pública del Estado, Miscelánea N° 70, 1842, p.61.

De esos tres intentos, el de 1826,<sup>15</sup> dió lugar a una resolución especial que no tuvo ningún impacto real. Pues a la demanda que elevó el Ayuntamiento a la Junta Departamental, otra Junta, la Cantonal, respondió que sólo podían enajenarse en subasta pública aquellos ejidos que no fueran de uso común o que no estuviesen dados en enfiteusis. La realidad es que sólo un número insignificante, se encontraba en esas condiciones, razón por la cual el Ayuntamiento no pudo disponer de casi ninguno de ellos.

Una cuarta tentativa se lleva a cabo en 1833, materializada en una legislación especial votada y aceptada por el Congreso Constitucional del Estado de Jalisco, de acuerdo con la cual se decreta que las manos muertas no pueden poseer bienes raíces en el Estado.<sup>16</sup> El decreto no precisaba a qué tipo de corporaciones y propiedades se refería, muy probablemente concernía principalmente las comunidades indígenas y la iglesia, pues el hecho de que se pudieran diferir los pagos de las fincas que se comprarán, redimiéndose en una figura similar al censo, parece reproducir (y no eliminar) el sistema que utilizaba el Municipio.<sup>17</sup> De acuerdo con ese decreto en un periodo relativamente corto, las propiedades raíces que poseían las *corporaciones, personas morales e indeterminadas*, debían ser vendidas en subasta pública al mejor postor y no especialmente al, o a los, ocupantes de las mismas;<sup>18</sup> se trataba de una medida en contra de la propiedad estancada y no en contra del censo enfiteutico. Al parecer, por causa del cambio de gobierno en 1835, el decreto no tuvo tiempo de ser aplicado; siendo finalmente suspendido, por el jefe del Departamento de Jalisco, con la autorización del gobierno central.

Las propuestas de venta subsecuentes, realizadas en 1840 y 1842,<sup>19</sup> de nueva cuenta se enfocan a los ejidos y a los solares urbanos propiedad del

15 Tentativa realizada durante el gobierno liberal del gobernador Prisciliano Sánchez.

16 Artículos primero y tercero. Decreto N° 525 del 16 de diciembre de 1833. *Colección de Decretos, Leyes y Circulares*, T. VI, Biblioteca del Congreso.

17 *Idem*. El Artículo 16, estipulaba que no tenía preferencia el postor que intentara pagar con dinero al contado. Los compradores podían ofrecer la mitad del precio pactado y el resto cubrirlo a censo, en un plazo en ocasiones mayor de 10 años, con intereses tasados al 5% anual.

18 Las fincas urbanas debían ser vendidas en un plazo máximo de 60 días, después de promulgada la ley, y las fincas rústicas en 90 días; en caso contrario, serían vendidas judicialmente en favor del Estado (Arts. 2, 30 y 34). En caso de igualdad de circunstancias entre los postores, se establecía un sistema de preferencias de acuerdo al orden decreciente siguiente: 1o.) los acreedores en posición de una acción hipotecaria; 2o.) los actuales ocupantes; 3o.) los denunciantes de los terrenos y el resto de los solicitantes (Art. 15). Las posturas no podían ser inferiores al valor de dos terceras partes del predio ni superiores a una mitad más del avalúo (Art. 13).

19 Si bien esta fecha es coincidente con la constitución de un nuevo régimen —que subsituye al del 36— y con el nuevo Congreso Constituyente, creemos que no existe una relación directa entre la propuesta del cabildo y el gobierno en transición.



Municipio y se elaboran con una lógica similar a los dos intentos posteriores a la independencia, pero dentro de un proyecto de transformación de la propiedad raíz y de los derechos de ocupación que de ella se derivan.<sup>20</sup>

Ambas propuestas se formulan de nueva cuenta a la Junta Departamental, apoyadas en argumentos similares que, por un lado, desacreditan al ejido, al censatario y al mismo Municipio (principalmente en lo que concierne su capacidad de gestión de este bien); y por el otro, realzan algunas de las ventajas que el proyecto traería consigo.

En cuanto al ejido y los arrendatarios se insiste, por ejemplo:

Apenas producen el 5% de su valor y *no se pagan con puntualidad* por impedirlo la pequeñez de sus productos que no costean los gastos judiciales y *la extrema pobreza en que se encuentran algunos poseedores.*

Todos estos solares estan dentro de poblado, y por lo mismo ya no pueden servir para los usos a que son destinados, teniendo en consideración la de que ese ramo, *según todos los documentos que han venido a la Junta ni producen todo lo que debían producir ni se colecta una mitad siquiera de lo que actualmente produciría bien administrado.*<sup>21</sup>

Los arrendatarios al no pagar, ya habrán caído en la pena de comiso, *faltando a las condiciones del contrato.*<sup>22</sup>

Y en relación al Municipio se señala:

...que por las pobres cuentas colectadas y de la poca esperanza que promete su recaudación y con la certeza de que todas *las administraciones por corporaciones jamás son buenas especulaciones(?)*.<sup>23</sup>

A la baja rentabilidad, la pobreza de los poseedores, los altos costos y las dificultades de gestión; los munícipes que formulan las demandas, oponen argumentos que resaltan las ventajas y los efectos positivos del

20 Es decir, por un lado procuran liberar la propiedad estancada, y por otro, darle un uso más eficiente a los recursos municipales, a fin de reducir el déficit de la Hacienda Municipal. Los cortes de caja, correspondientes a los años de 1840, 1842 y 1843, muestran que en 1840, el ingreso municipal fue de 560,141 pesos y el egreso de 570,717; es decir, se generó un déficit de 10,576 pesos. A este debía agregarse una deuda que existía por concepto de sueldos a empleados y al fondo de escuelas. Siendo particularmente deficitario, el erario público, en esos años. Según se puede calcular de los mismos cortes de caja. Archivo Municipal de Guadalajara. Paq. 62, 63 y 64; leg. 20, 60 y 29.

21 Archivo Municipal de Guadalajara, diciembre 21 de 1842, legajo 97, paquete 63, el subrayado es nuestro.

22 *Idem.* El subrayado es nuestro.

23 *Idem.* El subrayado es nuestro.

plan de venta, según la forma en que estos fueron presentados destacamos dos principales:

- Un primero, en el que se señala que, por causa de que los solares y los ejidos se han otorgado en posesión y no en propiedad, su nivel de desarrollo y consolidación ha sido muy bajo. Según el documento de 1840, aquellos habitantes que los tienen en censo enfiteútico no han fabricado en ellos durante muchos años “porque no siendo suyos temen que con el tiempo haya algún trastorno y pierdan sus fábricas”, mientras que para muchos otros que fabricaron en ellos “les mortifica tener sus casas en ajeno”.<sup>24</sup>

Los munícipes que defienden esta posición, insisten en señalar que ella fue dictada por una preocupación de carácter social, puesto que la puesta en venta de los terrenos municipales en realidad “consentiría a la voluntad expresada por los mismos ocupantes”. En el caso contrario, la “ciudad no tendría la belleza y la extensión de que es susceptible..., si crece, irán quedando en medio de ella esos miserables y deformes *tachacisales* como vulgarmente se les llama”.<sup>25</sup>

La realidad es que los aparentes efectos negativos, que traería consigo el que no se pusieran en venta los ejidos, se opone por completo a la visión que se tenía cuando se adoptó el censo enfiteútico como la modalidad jurídica principal para ocuparlos. Recuérdese que en ese entonces, se insistía en que éste era un instrumento idóneo para que la ciudad tuviera un desarrollo más homogéneo en base a una densificación uniforme. Sin duda, el ejido dado en censo, había venido cumpliendo con ese objetivo, convirtiéndose en una herramienta importante para construir la ciudad. Si sus ocupantes desean adquirirlo en propiedad, como señalan los munícipes, puede parecer plausible y muy legítimo, lo es menos el que se le presente como la causa de la falta de consolidación de la ciudad y la pobreza, cuando en realidad era un medio para combatir ambos.

En conclusión, el argumento que aquí se esgrime, enaltece la propiedad privada, haciendo críticas poco fundadas sobre las formas de ocupación que no dan un derecho pleno sobre la propiedad.

- Un segundo, formulado en términos económico-financieros, se refiere a la recapitalización de los fondos municipales. De acuerdo a esta posición “se puede aumentar el capital, ya que el que hoy paga tres pesos de arriendo anual por el solar que posee, si se le vende dará por él 150 o 200 pesos”. Según al documento de 1842, con esta medida se evitaría que

---

24 El documento en cuestión, señala: “tienen su casa, pero como si no tuvieran nada”. Archivo Municipal de Guadalajara, Manuel de la Cueva, 2 de febrero de 1840.

25 *Idem*.

se sigan perdiendo las tierras municipales,<sup>26</sup> pudiendo reinvertirse el capital, ya sea comprándose algunas fincas en el centro o, como se propone en 1840, invirtiendo el producto de la venta en la construcción de puestos en las Plazas de la Independencia y de San Agustín. Ninguno de estos proyectos, se presenta como una completa enajenación de ejidos, sino como una reinversión de los productos en donde, en lugar de consumir se trata de subrogar, mejorar y aumentar la renta municipal.<sup>27</sup>

La lógica económica que fundamenta estas propuestas, fundamentalmente el proyecto de 1840, se evidencia con toda claridad en los cálculos que acompañan la demanda:

Vendidos los ejidos con un 20 o 25 por ciento de aumento, se podrían comprar fincas... de las que se sacarían en rentas mensuales, y más seguras, ventajas de un 10 o 12 por ciento.

El proyecto pretende pasar de la gestión de un bien cuya renta está reglamentada o controlada, a otro bien en renta libre, del cual no sólo se podrían obtener ganancias más altas sino también más seguras. Es decir, se plantea abandonar la renta perpetua en favor de la renta a corto plazo. Los partidarios de esta posición aducen que, según un diccionario de legislación, la palabra *pensión*, que corresponde al censo enfiteútico, es proporcionada al 1.5%, y si bien esta varía de acuerdo con las costumbres de cada lugar, nunca alcanza a ser del 4%. De tal forma que, las fincas urbanas que se adquirirían al producir una pensión del 6% al 9%, permitirían un aumento de los fondos que pasaría del 1.5% al 9%.<sup>28</sup>

En 1840, según los mismos municipios, las rentas que debían percibirse por los ejidos registrados sumaban 1,980 pesos anuales (a un 5% y con la condición que todos los censatarios pagaran); de esta estimación, se infiere que el valor total de los ejidos debía exceder los 39,600 pesos, que es el capital que corresponde al producto de ese 5%.<sup>29</sup>

---

26 En relación a la pérdida de la propiedad municipal, el documento señala: "Con el tiempo, se han ido perdiendo [los ejidos] en fuerza de no pagar los arrendatarios... si los pagos hubieran estado al corriente, es imposible que se hubieran perdido, esto es un hecho que nadie negará... quien asegura que con el tiempo no suceda lo mismo con los pocos que quedan. Archivo Municipal de Guadalajara, paquete 63, legajo 97, 1842, el subrayado es nuestro.

27 *Idem*.

28 Archivo Municipal de Guadalajara, 9 de agosto de 1840. La realidad es que, desde que se otorgaron los primeros censos en la ciudad, la pensión fue de un 4% o 5% y no un 1.5%, como señala el documento.

29 Nótese que esta cifra difiere de los datos proporcionados por los cortes de caja de 1840, en donde se señala que, por este ramo, se perciben 5,815.00 pesos. Cf. Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 2**  
**Guadalajara. El ingreso municipal en 1840, 1841 y 1842:**  
**el ramo de ejidos, las plazas públicas y otros**

Ingresos concepto	1840		1841		1842	
	ingreso total *	C/T **	Ingreso total	C/T	Ingreso total *	C/T**
Superávit	85,075.4	15,16	17,072.2	4.81	0.0	0.00
derecho de fiel	23,000.2	4,10	14,178.0	4.00	22,986.7	4.40
id. de harina	17,510.5	3,12	14,182.2	4.00	21,120.4	4.04
id. de maíz	68,679.3	12,24	48,714.1	13.74	79,932.5	15.29
prod. de plazas	68,199.0	12,15	50,885.0	14.35	82,275.1	15.74
<i>id. de ejidos</i>	<i>5,716.2</i>	<i>1,02</i>	<i>10,707.6</i>	<i>3.02</i>	<i>12,282.2</i>	<i>2.35</i>
id. puestos Sn. Agustín	23,302.6	4,15	17,023.4	4.80	23,404.6	4.48
id. diversiones	12,689.4	2,26	2,966.4	0.84	5,534.0	1.06
id. sitio de coches	2,452.7	0,44	1,912.6	0.54	2,727.7	0.52
id. mpalidad. Sn. Pedro	1,324.2	0,24	1,426.6	0.40	1,370.6	0.26
id. mpalidad. Toluquilla	206.0	0,04	301.6	0.09	449.0	0.09
costas y multas	4,230.6	0,75	4,736.4	1.34	6,852.4	1.31
sellos a pesas y medidas	4,087.4	0,73	2,400.0	0.68	3,207.6	0.61
venta de basuras	4,685.3	0,83	3,838.4	1.08	6,657.3	1.27
pensión a baños y lav.	1,622.5	0,29	912.0	0.26	1,625.0	0.31
prendas semovientes	0.0	0,00	0.0	0.00	108.0	0.02
comida de presos	0.0	0,00	0.0	0.00	0.0	0.00
1% efectos extranjeros	86,040.7	15,33	37,643.7	10.62	80,752.1	15.45
arrend. Alhóndiga	1,440.0	0,26	1,180.0	0.33	1,440.0	0.28
ingresos extraord.	1,108.5	0,20	26,115.1	7.36	14,013.2	2.68
<b>Ingreso Total</b>	<b>411,370.4</b>	<b>73,31</b>	<b>256,196.5</b>	<b>72.25</b>	<b>365,739.6</b>	<b>69.95</b>
<b>Ramo Alumbrado</b>						
Superávit	0.0	0,00	0.0	0.00	0.0	0.00
carne cecina	601.0	0,11	293.6	0.08	710.7	0.14
harina de 6 leguas	1,428.5	0,25	673.4	0.19	2,384.2	0.46
id. a los cerdos	60,541.6	10,79	39,545.1	11.15	64,651.5	12.37
degüello reses y carn.	83,347.2	14,85	56,569.3	15.95	87,643.0	16.76
prod. locales carne	1,892.0	0,34	1,199.5	0.34	1,660.6	0.32
arrend. casa matanza	154.0	0,03	0.0	0.00	0.0	0.00
ingresos extraord.	1,799.3	0,32	138.3	0.04	40.0	0.01
<b>Ingreso Total</b>	<b>149,764.1</b>	<b>26,69</b>	<b>98,419.6</b>	<b>27.75</b>	<b>157,090.4</b>	<b>30.05</b>
<b>Ingreso en 2 Ramos</b>	<b>561,134.5</b>	<b>100,00</b>	<b>354,616.3</b>	<b>100.00</b>	<b>522,830.2</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Cortes de caja pertenecientes a 1840" Archivo Municipal de Guadalajara. Paquete 61, Legajo 20, 1840.

Cortes de caja pertenecientes a 1841" Archivo Municipal de Guadalajara. Paquete # 62, Legajo # 21, 1841.

Cortes de Caja pertenecientes a 1842" Pág. 63 Leg. 60.

\* Calculado en base a los datos.

\*\* concepto como porcentaje del ingreso total= Ramo alumbrado+ Ramo Municipal.

Nota: Los números después del punto no se toman en cuenta como en el sistema decimal ya que son reales y cada 8 reales forman un peso.

Si con ese capital, el Ayuntamiento comprara otras fincas urbanas, podría incrementar sus rentas hasta en 3,900 pesos (es decir en un 96.9 %). Mientras que, si invirtiera ese capital en la edificación de algunos puestos en las plazas, las entradas serían del orden de los 8,910 pesos; pues como se desprende de un documento capitular de 1842, uno de los ramos más productivos del fondo municipal, es el que generan las plazas. Así por ejemplo, la de la Independencia procuraba, en ese mismo año, 25 pesos y la de San Agustín, 10 pesos y medio real. La suma total de los productos de esas dos plazas, ascendía a 12,734 pesos y 6 reales; es decir, alrededor de diez veces más de lo que se percibía por el ramo de tierras.<sup>30</sup>

En conclusión, el argumento que se esgrime aquí pretende liberar la propiedad y valorizarla en términos de la renta que es capaz de generar.

#### 4. La defensa del ejido: ¿una preocupación de orden social?

Si tomamos en consideración que un gran número de los ejidos son ocupados por familias de bajos ingresos. Sin duda alguna, su venta habría vulnerado los intereses de la mayoría de ellos. A excepción de la propuesta de 1826 —en la cual se señala que los poseedores serían preferidos dándoseles el derecho de tanto—,<sup>31</sup> en 1833, 1840 y 1842, se insiste más en abrir las puertas a las pujas o subastas públicas. Un mecanismo como éste, habría contribuido a generar una dinámica de especulación y revalorización de suelo que, a su vez, propiciaría un incremento en las rentas de los solares que quedarán “liberados” del censo perpetuo y pasaran a una renta a corto plazo. En ellos, probablemente se instalarían familias con recursos más elevados, lo que se traduciría en una fuerte exclusión y en un nuevo reacomodo socio-espacial, pues el mismo proyecto de venta de 1842, concebía algunos medios para ejercer presión sobre aquellas familias que no desearan vender:

30 Según se puede inferir en el estudio que realizó el regidor Antonio Monroy en 1842; en donde se constata que la suma percibida por este ramo, se incrementa de manera considerable, pues de un año a otro creció en 2,040 pesos.

Es de hacer notar que el producto anual de las plazas representa el 16.30% en 1840, 19.15% en 1841 y 20.22% del total del ingreso municipal en 1842 (lo que equivale a 91,501.6; 67,908.4 y 16,565.6 pesos); mientras que el ramo de ejidos contabiliza sólo el 1.02%; 3.02% y 2.35% del total, para los mismos años de referencia (es decir, 5,716.2; 1,534.3 y 1,747.4 pesos). Véase al respecto el Cuadro N° 2: *El ingreso municipal en el ramo de ejidos -1840, 1841 y 1842.*

31 Derecho de tanto, que la mayoría de los habitantes no podían ejercer, pues las condiciones de venta propuestas en los documentos de 1826, lo imposibilitaban.

Se dirá que muchos no querrán ni comprar unos ni vender otros, y que a ninguno se puede obligar, y qué se pierde abriendo la puerta? Unos entrarán luego, otros lo harán después. **También se puede usar de medios indirectos como obligar a blanquear, levantar tapias o embanquetar**<sup>32</sup>

Ese tipo de estrategias, así como los objetivos que en el fondo se persiguen, ponen en claro que las ventas habrían traído beneficios sólo para unos cuantos de los enfiteutas y para otros muchos compradores no ocupantes de los terrenos; en ese sentido, los diferentes intentos que hubo en este periodo, para deshacerse de la propiedad municipal, representan un proyecto sin un verdadero contenido social, que confronta a la política social que, de una forma u otra, el gobierno independiente había decidido mantener hasta ese entonces.

Las consideraciones que fueron presentadas por la Junta Departamental, para rehusar la venta de los ejidos en 1840 y 1842, muestran que la resolución final –además de las limitaciones que la misma ley establecía–, no se inspiraba en una postura social. A nuestro modo de ver, se apoyaba en dos argumentos centrales: uno, que hoy día podemos considerar de orden económico, y otro, de orden jurídico-económico; ambos se expresan en términos de un costo-beneficio que resultaría contrario a esa corporación.

• En relación al primero, la Junta determina que la petición “no debe tomarse en consideración, mientras no se arregle convenientemente el ramo de la Hacienda Municipal, para saber de lo que justa y comodamente puede disponer para fines de utilidad y aumento de aquella”.<sup>33</sup> De acuerdo al dictamen emitido, la Junta adoptó esa posición, porque no encontró antecedentes relativos a la composición y producto de los ejidos y porque

es indispensable graduar la cantidad que podría proporcionar aquella enajenación. . contrañida a los solares de que justamente puede disponer dicha corporación y el importe de las mejoras de que necesariamente habría de indemnizarse a los enfiteutas que no quisieran entrar y que tienen mejoras realizadas.... *el proyecto de luego amenza en perjuicio del fondo municipal*, por causa de los altos costos que dichas indemnizaciones representan.<sup>34</sup>

El mismo documento, señala que como no se sabe la cantidad que podría obtenerse de las ventas ni si ella sería suficiente para cubrir los gastos en que se incurriera, no “se pueden verificar las ventajas que a pri-

32 Archivo Municipal de Guadalajara, legajo 97, paquete 63, 1842.

33 Archivo Municipal de Guadalajara, 1842, paquete 63, legajo 21.

34 *Idem*.

mera vista se ha prometido". Concluyendo que "lo contrario es de temerse y que el fondo venga a perder esos productos cortos o no cortos sin ninguna compensación". De la posición que adoptó la Junta, se desprende que la propuesta del Municipio se enfrentaba a una contradicción; tener una propiedad que generaba rentas muy bajas y requerir de mecanismos costosos para deshacerse de ella.

Las ventas masivas de ejidos que tendrán lugar a partir de 1855, pondrán de manifiesto que, el proceso de desincorporación sólo podía hacerse si el Municipio transfería sus ganancias a un sector reducido de la población, lo que en principio traerá como consecuencia altos costos sociales.

• En relación al segundo de los argumentos (es decir, en relación a las consideraciones jurídico-económicas), la Junta Departamental determina que los solares no pueden venderse legalmente con un avalúo aproximado sólo fundado en conjeturas. Según el dictámen, previamente se debe practicar una valuación con toda formalidad y con el reconocimiento de un perito, quien precisa conocer el número total de ejidos, la situación legal de cada uno de ellos, las mejoras que se le hicieron, las dimensiones que tiene, etc., "pues en el caso contrario existe el riesgo de que las operaciones se efectuaran en desacuerdo con las leyes que rigen la venta de bienes de menores de cuyo privilegio no se puede desnudar a los de la ciudad".<sup>35</sup>

Evidentemente, el ajustarse a esas condiciones legales, supondría una serie de gastos como son la necesidad de preparar un inventario, hacer diligencias de apeo y deslinde, efectuar evaluaciones rigurosas y pregonar los remates en subasta pública.<sup>36</sup> Es decir; "hacer un gasto que se llevaría entre un quinto y un octavo del valor total de los ejidos, además de que se necesita de un perito hábil... el mismo que no hay ni con qué pagarlo por lo arruinado del fondo municipal".<sup>37</sup>

En este argumento, se hace evidente una segunda contradicción que tiene que ver con la pensión enfiteútica y el valor del suelo. De acuerdo con ésta, el perito que se contrataría, tendría que efectuar una doble apreciación. Una en relación al valor real que el predio tiene en el mercado, y otra, al capital que éste representa en relación al porcentaje que se paga por el censo. ¿Cuál de ellas se tiene que privilegiar, el precio real ligado a la

---

35 Archivo Municipal de Guadalajara, 1842, paq. 63, leg. 21. Es de hacer notar que, desde el 10 de diciembre de 1840, la Junta Departamental insistía en que la prefectura precisaba tener una "Noticia circunstanciada de todos los ejidos".

36 Nótese que la misma Comisión que nombró la Junta Departamental supone que los ejidos no serían adjudicados a sus poseedores sino vendidos al mejor postor.

37 Archivo Municipal de Guadalajara, 1842, *Idem*.

propiedad privada o el del censo perpetuo? Si los terrenos se dieran en adjudicación a sus ocupantes, la segunda sería la valuación más adecuada, pero como se tiene pensado llevar a cabo ventas al "mejor postor", la primera aparece como la fórmula más idónea. No obstante, el enfiteuta finalmente tiene un doble derecho: de posesión (siempre y cuando cumpla con los términos del contrato) y de tanto; lo que le permitiría instruir un proceso reclamatorio y eventualmente llevar al Municipio a reconsiderar las condiciones de venta en base al valor de la pensión y no al del mercado. En caso contrario, le haría entrar en una serie de litigios y pleitos judiciales que, los miembros de la Comisión de la Junta Departamental, no deseaban.

A manera de conclusión sobre este apartado, consideramos que los primeros intentos locales por privatizar la propiedad urbana, municipal y eclesiástica, no incorporaron los valores medulares del liberalismo, como son el garantizar —a través de varias reformas— un principio de igualdad entre los hombres que se traduciría en un acceso libre a la propiedad (principalmente raíz), a fin de impulsar el desarrollo de una clase media emergente; para lo cual, se requeriría abolir o acabar con el corporatismo existente y el sistema de privilegios que resultaba de él.

Las propuestas se limitaban simplemente a introducir otra racionalidad en la gestión tradicional de la ciudad, sustentándose en un proyecto de naturaleza económica. La gran excepción de estos años lo constituyen las disposiciones y debates que, a nivel nacional, tuvieron lugar en 1820, y a nivel local en 1822 y en 1833. Suprimiendo, con los primeros, toda clase de vinculaciones<sup>38</sup> y con los segundos intentando "liberar" la propiedad de las comunidades indígenas en base a ciertos valores liberales como eran la búsqueda de la generalización de la propiedad privada y la expansión de una clase propietaria rural.<sup>39</sup> Mientras que, con las disposi-

38 Nos referimos al decreto del 27 de septiembre de 1820.

39 Nos referimos a las Instrucciones que la Diputación Provincial circuló a los Ayuntamientos el 5 de diciembre de 1822 y que fueron ratificadas por el decreto 2 del Congreso Constitucional de Jalisco, que declaró propietarios a los indígenas de las tierras, casas y solares, que poseían en particular en sus pueblos. Estas disposiciones eran, en gran parte animadas, por los escritos del Doctor Severo Maldonado, en cuyas ideas se hacen patentes los principios liberales. En 1822, el doctor escribía: "[Las propiedades] deben dividirse en tantas porciones iguales, cuantas sean las familias de indios..., *transfiriéndose a cada una de ellas el más absoluto y perfecto dominio de su posición*, para que puedan donarla, venderla, o hacer de ella el uso que quieran. La justicia clama porque a estos infelices [los indígenas] ya que no se les pueden volver las tierras de que los despojó la rapacidad española, por lo menos se les den en propiedad las tierras que hoy poseen como usufructuarios... Esta providencia... *multiplicará luego a millaradas los propietarios territoriales*.

"Es verdad que estas porciones son tan pequeñas que a ninguno sacarán de la miseria; pero el derecho de propiedad trasferido a los indios les facilitará el que puedan venderlas, dando lugar a que se formen porciones de mediana extensión y a que desaparezca el



ciones del 33 —que a diferencia de las precedentes atañen por igual al mundo urbano y al rural—, se intenta suprimir la propiedad estancada de la Iglesia. Proyecto que resulta mucho más del anticlericalismo de una ala radical de las élites de la época, que de un liberalismo propiamente dicho. No obstante, en todas estas posturas se puede entrever a los precursores de un pensamiento liberal que, desde la consecución de la independencia nacional, empieza a manifestarse; en un primer tiempo, con las disposiciones que decretaron las Cortes de España en 1812-1813,<sup>40</sup> para tomar más impulso con las propuestas de 1840 y 1842, y desarrollarse definitivamente con la Reforma.

## 5. El sustento teórico-ideológico de las teorías liberales y su relación con la propiedad inmobiliaria urbana

*La tendencia a la concentración de la propiedad es resultado único y exclusivo de los cuerpos políticos, y una nación en que estos llegan a multiplicarse, aunque sean cortos en número, se hallan muy difundidos en la sociedad..., ha abierto ya el abismo donde ha de sumergirse su fortuna pública.*

José Ma. Mora

El jalisciense Mariano Otero, uno de los exponentes principales del liberalismo, en su ensayo *El verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la república*, publicado en 1842, refiere cómo la aristocracia mexicana tenía sus propiedades raíces abandonadas al cuidado de administradores, viviendo indolentemente en las capitales y gozando la influencia que le daban sus rentas. Posteriormente, realiza un cálculo de las diversas propiedades que poseía el clero, concluyendo que, sin duda, éste era el más rico propietario de la república.<sup>41</sup> Para él, como para el resto de los liberales, las riquezas, los privilegios, las prohibiciones y los monopolios, eran los elementos centrales que debían ser atacados por el

---

principal estorbo que mantiene aislados a los indios del resto de la masa nacional, dándole la homogeneidad de que carece, y que es uno de los obstáculos que más se oponen a la regeneración social. 1822, colección de acuerdos órdenes y decretos sobre tierras, casas y solares de los indígenas.” *Op. Cit.* Los subrayados son nuestros.

40 Las leyes a las que aludimos, decretaron la división de las tierras realengas entre los indios, reservándose hacer en lo futuro una repartición más amplia y general. En lo urbano, autorizaron la reducción de baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular, exceptuando solamente los ejidos necesarios a los pueblos (4 de junio de 1813).

41 Otero M. *Op. Cit.*, p. 36. Biblioteca Pública del Estado, Miscelánea N° 70.

espíritu de las reformas que, de una forma u otra, se emprendían desde la independencia.

El objetivo perseguido, era el de establecer un orden social equitativo y justo, en el que la libertad sustituyera a la servidumbre y la igualdad a los privilegios.<sup>42</sup> De tal forma que libertad e igualdad garantizaran la libre búsqueda de la riqueza y el desarrollo de los intereses individuales, que múltiples restricciones y ciertos factores, como lo sagrado y el orden jerárquico de la sociedad colonial, no lo habían permitido.<sup>43</sup>

Según el discurso liberal, ese fenómeno había traído como consecuencia una fuerte concentración de la propiedad (en todas sus modalidades) y su imposibilidad a que cualquier miembro de la sociedad pudiera adquirirla, puesto que ella había dejado de ser parte de una organización común a la sociedad para ser parte sólo de ciertos sectores de la misma. Ese era el caso con la propiedad raíz, la cual, se encontraba *vinculada o estancada*, esto es, imposibilitada a que cualquier individuo pudiera enajenarla.

La necesidad de “desestancar” todo tipo de propiedad (y en particular la del suelo), es decir, liberarla de esa servidumbre, se convierte en uno de los ejes fundamentales del movimiento reformador. Para avanzar en ello, se opera simultáneamente en dos niveles: transformando la realidad propiamente dicha y transformando los valores ideológicos. Ambos niveles engloban dos aspectos centrales: lo político y lo económico (de ahí que se hable de dos tipos de liberalismo). El primero –que es a su vez intelectual y cultural– tuvo una influencia directa del pensamiento francés del *igualitarismo*; esto es, se inspiró en los derechos inalienables de igualdad. El segundo adoptó las ideas británicas y norteamericanas de los modelos de desarrollo económico y de las leyes económicas naturales.

Con el primero, se busca crear una nación jurídicamente uniforme, “...un regimen exacto con una libertad perfecta y una justicia perfecta” que garantice el libre juego de los intereses individuales que son la base de la prosperidad general.<sup>44</sup> Mientras que con el segundo, se busca derogar ciertas leyes económicas (por ejemplo en lo fiscal, en las transacciones y el intercambio), las cuales, según los mismos reformadores, son contraproductivas bajo las condiciones imperantes.<sup>45</sup>

La realidad empieza a transformarse por las desregulaciones, nuevas legislaciones y por una serie de acciones encaminadas a remover institu-

42 M. Otero, *Op. Cit.*, p. 82.

43 I. Jaksic. *Op. Cit.*

44 Charles Hale. *Op. Cit.*

45 El objetivo perseguido, es el de garantizar la libre empresa, para que ésta pueda responder rápidamente a las fuerzas del mercado.

ciones y resabios coloniales, sustentándose en varios principios ideológicos, entre los cuales, podemos evocar los tres principales, que a nuestro juicio, se relacionan con el tema que tratamos: (i) las teorías de la competencia y la selección natural; (ii) la armonía espontánea de los intereses y la repartición cuasi-automática de la propiedad; y (iii) un principio universal de igualdad.

**i) Las teorías de la competencia y la selección natural.** De acuerdo con estas teorías, en una sociedad que ofrece los mismos derechos, algunos individuos tienen la capacidad de distinguirse de otros; esta facultad se explica gracias a un proceso de selección natural que sólo puede operar con justicia en un medio ambiente de competencia natural o libre.

Según José Ma. Mora, uno de los indicadores principales para medir esa facultad individual, es decir, para reconocer (y evaluar) cómo se manifiesta la selección natural, es la capacidad de adquirir y poseer bienes raíces. Los detentores de esos bienes, son aquéllos que pueden garantizar el orden interno de la sociedad, pues ellos mismos son quienes tienen más interés en la preservación, y eventualmente en la mejora, del *status quo*.<sup>46</sup> Y puesto que la selección natural, finalmente, se hace en beneficio de la sociedad,<sup>47</sup> es ella misma quien debe propugnar porque las propiedades que se encuentran concentradas en algunos individuos, en el Municipio o la Iglesia —es decir, en corporaciones civiles o eclesiásticas—, sean liberadas y esas formas de acumulación y acaparación sean abolidas.<sup>48</sup> De lo contrario el proceso de selección se imposibilitará.

El objetivo perseguido, una vez que se cumpla ese propósito, es el de extender o repartir al máximo la propiedad, principalmente entre la clase media, de tal manera que pueda crearse una multitud de pequeños propietarios, “los cuales, a partir de su fuerza expansiva, serán la base del orden público”.<sup>49</sup>

---

46 Mora escribe: “Sólo los poseedores de propiedad individual pueden ejercer libremente sus derechos y al mismo tiempo ser responsables con la sociedad.” Citado por Ch. Hale, *Op. Cit.*, p. 377.

47 I. Jaksic, *Op. Cit.*, p. 23.

48 M. Otero, lo denuncia señalando que, esas formas, se habían constituido por los abusos y los privilegios de los dueños de la propiedad, de la magistratura..., de los agentes subalternos de poder, del comercio monopolizador y de la fuerza armada *Op. Cit.*, p. 62.

49 Así lo concebía José M. Mora, *Op. Cit.*, p. 377. Es de hacer notar, que la fuerza o capacidad expansiva de esta clase, era uno de los puntos centrales de las teorías liberales. Otero, en el ensayo que hemos venido citando, insiste en señalar la influencia de la clase media (*Op. Cit.*, p. 81): “todo lo que sea aumentar el número de los propietarios particulares, que solos forman la población de la mayor parte de las ciudades..., será dar fuerza a esas poblaciones, y *extender por todas partes la vida y la ilustración*; independientes estas clases de todos los yugos que imponen la necesidad y el error..., *ellas vendrán a ser el verdadero principio constitutivo de la república.*”

Este postulado teórico-ideológico, fundamentado en la propiedad, se nutre de las ideas de Benjamin Constant, quien confiaba en la posibilidad de conformar una clase nueva de pequeños propietarios, fundamentalmente de campesinos. Los liberales mexicanos ven también en ella una clase estabilizadora, Otero escribe al respecto:

La clase media que constituía el verdadero carácter de la población..., debía naturalmente venir a ser el principal elemento de la sociedad, que encontraba en ella el verdadero germen del progreso y el *elemento político más natural y favorable que pudiera desearse para la futura constitución de la república*.<sup>50</sup>

Ahora bien, es de hacer notar que el concepto de la propiedad es interpretado de maneras diferentes. Constant y los liberales mexicanos, lo aplican solamente a la propiedad raíz,<sup>51</sup> y casi exclusivamente a la rural. Muchos otros, le dan un significado más amplio que engloba a comerciantes, artesanos, profesores..., "los cuales si bien no forman parte de las clases propietarias estabilizadoras, si tienen interés porque se mantenga la paz".<sup>52</sup> De hecho, en algunos periódicos coetáneos como *Primera Epoca* y *El Observador de la República Mexicana*, se debatía abiertamente que los individuos que postularan a puestos públicos, como las Asambleas Representativas, tenían que ser propietarios. Refiriéndose a este último tipo de propietarios.

**ii) La armonía espontánea de los intereses.** Los teóricos liberales mexicanos, inspirándose en los clásicos, coinciden en señalar que entre los individuos existe una identidad de intereses que se desarrolla en forma espontánea, de ahí que en las cuestiones de orden económico, no se requiera de la intervención directa del Estado. Por el contrario, sostienen que se deben desarrollar ciertos mecanismos que permitan enfrentar su poder ilimitado y el de los grupos y corporaciones que de él emanaron.<sup>53</sup> Iniciando, simultáneamente, un proceso de transformación y de erosión de los valores culturales y sociales que contribuyeron a la legitimación de ese mismo Estado.

50 Otero, *Op. Cit.*, p.47. Según el autor, conforme aumentara la clase propietaria disminuiría la de los proletarios.

51 Normalmente se hace referencia al suelo agrícola, ya sea productivo o no; las leyes y disposiciones que se creen, conciernen al mundo rural, y solo por extensión al urbano. Una excepción la constituyen las Cortes de Cádiz.

52 Heróles, Jesús R. *El Liberalismo mexicano en pocas páginas*, SEP, 1985.

53 Charles Hale, retomando los trabajos de Bentham, apunta que el obstáculo principal en el desarrollo de una identidad de intereses, era el *espíritu corporativo*, el cual violentaba el interés general de la sociedad. *Op. Cit.*, p.158.

Para ellos, el suelo urbano aparece como un bien de cambio que no ha podido ser liberado y puesto en el mercado, precisamente porque se le ha utilizado históricamente como uno de esos valores de legitimación. De tal forma que la transformación de la propiedad jurídica (de suelo corporativo a privado), no sólo les será útil en su proyecto para debilitar al Estado patrimonialista, sino también para afianzar el proyecto económico y social que ellos abanderan.

Su postulado es que, una vez que se puedan realizar todo tipo de transacciones con el suelo —dada su calidad de mercancía universalmente disponible—, las leyes naturales facilitarán que se distribuya de una forma más o menos armónica dentro de la sociedad. Es decir, por tratarse de un bien económico, y no social, mucho menos político, la presencia del Estado sólo debe limitarse a crear un marco jurídico que asegure que dicha distribución se haga sin ventajas y privilegios, “lo que redundará en el progreso material y moral de la sociedad”.<sup>54</sup>

Hay que recordar que hasta las reformas liberales, la estructura de la propiedad raíz en Guadalajara era compleja y variada, tanto a nivel de las formas de uso como de dominio; de tal manera, que sólo un porcentaje reducido de la superficie de la ciudad se encontraba libre de trabas para ser comercializada en cualquier momento. Los liberales intentan suprimir todo tipo de restricciones a fin de hacer accesible dicha propiedad en el mercado, poniéndola a disposición a cualquiera que quisiera adquirirla. Este proceso de liberalización se hace con el objeto de generalizar la propiedad privada —lo que en adelante para los liberales debe ser concebido como un derecho inviolable—; sin embargo, como lo veremos más adelante, su supuesta generalización traerá consigo una tal acumulación y monopolización, que de nueva cuenta, un porcentaje significativo de la propiedad quedará *de facto* fuera del mercado (nos referimos a la constitución de los latifundios urbanos que se generaron como resultado de la Reforma, véase *infra* punto 9).

**iii) Un principio universal de igualdad.** El discurso liberal sostiene que básicamente todos los individuos son iguales, de tal forma que si se

---

54 Mora, José Ma. *Obras Sueltas*, Ed. Porrúa, 1963, p. 465. En realidad, existe una cierta tensión al respecto, pues algunos liberales propugnan por debilitar al Estado, a fin de que intervenga lo mínimo posible en el desarrollo de los intereses individuales. Mientras que otros, como Mora, consideran que el legislador debía trabajar para disminuir la desigualdad natural; previniendo que una excesiva autoridad gubernamental entraría en tal tipo de actividad, que ella misma cometería los crímenes que intentaba evitar. En lo político, sí existía un cierto consenso por que el Estado tuviera una intervención más fuerte. Posición que llevó a la coexistencia de un Estado político fuerte y un *laissez-faire* en lo económico. Probablemente, una de las características más importantes del sistema mexicano.

les dan a todos los mismos derechos se les dan también las mismas posibilidades; es decir, se logra un principio universal de igualdad entre los hombres.<sup>55</sup>

“La sociedad”, escribe Ignacio Ramirez, representante del llamado liberalismo social, “no puede dar a todos sus miembros la igualdad en los bienes positivos, pero puede garantizar la igualdad en los medios y en los derechos para la adquisición de todo aquéllo que constituye el bienestar y la riqueza”.<sup>56</sup>

Consideramos que ese discurso, en el fondo es populista, porque además de involucrar por igual a todos los grupos que componen a la sociedad, hace pasar la idea de que las mayorías —una vez educadas y moralizadas—,<sup>57</sup> participarían de la misma manera en los beneficios sociales que traería el nuevo régimen; de tal forma que lo que realmente se requería, era enfrentar los diversos privilegios y monopolios de los cuerpos sociales, a fin de acabar con lo que podríamos llamar el *monopolio de las ventajas sociales*, a partir del cual se generan los demás.

Una vez que se lograra ese cometido, las leyes se debían dirigir a garantizar a cada individuo, con el menor sacrificio posible, la satisfacción de sus facultades humanas. Sin embargo, para que las leyes pudieran favorecer y proteger los derechos individuales, se requería que fueran elaboradas con la voluntad y el interés de todos, asegurando ciertos derechos fundamentales como la igualdad, la seguridad personal y el derecho de propiedad —que, según Otero, es el primero de todos en el estado social.<sup>58</sup>

Estos principios, como ya lo comentamos, debían construirse sin que se concedieran ventajas ni monopolios que disminuyeran la protección de los demás derechos. No obstante, como lo veremos más adelante en rela-

---

55 Nótese que el movimiento liberal se presenta como producto de una voluntad general, no sólo de la nación, sino de la propia humanidad; esto es, como una obra de la civilización, de ahí su valor universal. Al respecto M. Otero escribe: “Un movimiento lento, radical e irresistible cundía por la nación, con tanto más fuerza cuanto que él no era más que la expresión de la ley general de la humanidad, de esa ley de mejora, profundamente arraigada en la naturaleza misma del hombre y desenvuelta en nuestros días con una fuerza nunca vista.” (*Op. Cit.*, p.75).

56 Citado por Reyes Heróles, *Op. Cit.*, p. 479. El propósito liberal consideraba que era necesario el hacer circular capitales, crear excedentes, es decir; producir una abundancia que permitiría el desarrollo de diversos giros: agrícolas, industriales..., con ellos vendría el desarrollo, la prosperidad y en consecuencia, una redistribución de la riqueza.

57 Los liberales estaban convencidos de que se requería de reformas que permitieran desarrollar la inteligencia de la sociedad, y principalmente la de las mayorías, refiriéndose a una reforma educativa que permitiera instruir a la multitud y otras que mejoraran las condiciones de los hombres y sus relaciones materiales, entre ellas una reforma de suelo.

58 Otero, *Op. Cit.*, p. 83.

ción al proceso de desincorporación de la propiedad municipal y eclesiástica, para hacer efectivo ese principio de igualdad se requería de un equilibrio entre las diversas partes de la sociedad; sin embargo, en ese entonces, como hoy en día, fueron las grandes diferencias las que prevalecieron, convirtiéndose finalmente éstas, en grandes ventajas para ciertos grupos.

Ahora bien, es de hacer notar que, en términos generales, el proceso de acumulación de la propiedad no representa una contradicción para los teóricos liberales. Si bien J. Ma. Mora insiste en que, a fin de evitar que las reformas no fueran a beneficiar a los más ricos, la propiedad debería transferirse preferencialmente a favor de los ocupantes; reconoce también que la propiedad corporativa debía ser reducida o eliminada, mientras que la propiedad individual no debía de serlo.<sup>59</sup> Una posición como esa, deja sin legislar los latifundios; los cuales, a pesar de parecer perniciosos, no dejaban de ser propiedad privada.<sup>60</sup> El mismo Jovellanos, quien había enfatizado los riesgos de los mayorazgos y lo perverso que resultaría el proceso de acumulación natural a los intereses individuales, consideraba que esa “perversión finalmente era necesaria y capaz de establecer sus propios límites, debido a las vicisitudes naturales de la fortuna”.<sup>61</sup> Esta actitud hacia los latifundios, es un elemento clave que nos permite entender el concepto elitista del liberalismo del siglo XIX.

## **6. La desamortización de la propiedad raíz urbana en manos del Municipio y del clero**

Con el triunfo de la revolución de Ayutla, el gobierno liberal promulga las Leyes de Reforma que, en muchos sentidos, trazaron el camino para la consolidación de la República. Dentro de estas leyes –en el campo de la vivienda y de la propiedad inmobiliaria general–, cobra especial importancia la Ley Lerdo de 1856, la cual se crea con el objeto de suprimir la propiedad raíz de las corporaciones eclesiásticas y civiles que existían en el país. Sin embargo, como un caso excepcional, en la ciudad de Guadalajara, desde un año antes, se había promulgado una ley local, que ponía

---

59 Mora, citado por Ch. Hale, *Op. Cit.*, pp. 377 y 381. Recuérdese que para los fisiócratas, el verdadero problema de la sociedad, no estribaba en la acumulación de la riqueza, sino en los obstáculos que impedían que los individuos persiguieran libremente sus intereses.

60 Jean Bazant, nota que los legisladores difícilmente podían aplicar medidas correctivas sobre esas grandes extensiones, debido a que la mayoría de ellos eran también grandes propietarios. Véase *Los bienes de la Iglesia en el tiempo de la Reforma*, Colegio de México, 1977.

61 Ch. Hale, *Op. Cit.*, p. 182.

en estado de venta los ejidos y solares urbanos propiedad del Municipio, que se encontraban dados en arriendo, en censo o en cualquier otra forma jurídica a particulares.<sup>62</sup>

Las dos leyes –persiguiendo cada una de ellas objetivos diferentes–, dieron lugar a un proceso masivo de desincorporación de la propiedad corporativa que estaba en manos del clero, de las comunidades indígenas y del municipio. Propiedad, esta última, que hacia la mitad del siglo XIX, representaba más de un tercio de la superficie urbana de la ciudad, y que en un periodo de sólo 8 años (1855-1873), se privatizó con el objeto de allegarse fondos y de aumentar los bienes en circulación para impulsar el desarrollo del mercado inmobiliario.

El primero de esos momentos, resulta de la ley que el Gobernador Degollado promulgó el 12 de diciembre de 1855, facultando al Ayuntamiento a enajenar todos los ejidos de la ciudad, a fin de destinar el producto líquido de sus ventas, exclusivamente a la construcción de un teatro en el centro de la Plaza de San Agustín.<sup>63</sup> El segundo momento, casi seis meses después, resulta de la *Ley federal de desamortización de bienes en manos muertas*, conocida como *Ley Lerdo*, que fue hecha efectiva a partir del 25 de junio de 1856.

Ambas leyes, como lo veremos en el curso de este apartado, con mecanismos jurídicos y sistemas financieros diferentes, produjeron un fenómeno similar: la concentración indiscriminada de la propiedad en pocas manos. Es decir, ambos contribuyeron a alimentar más el espíritu especulativo que el productivo, creando fuertes monopolios inmobiliarios o reafirmando los existentes.

El decreto del gobernador Degollado, va a separar el ramo de ejidos, de la masa común de fondos municipales, “formando un ramo separadamente, cuyos productos tanto de ventas como de rentas vencidas que ascendían a más de 8,000 pesos deberían invertirse en la construcción del teatro”.<sup>64</sup> Es decir, para hacerse de recursos suficientes, el Municipio procede a vender en remate todos los ejidos de la ciudad y a cobrar las rentas atrasadas en un plazo mínimo de tiempo.<sup>65</sup> A las familias que estaban ocupando los predios y pagando con puntualidad sus arrendamientos

62 Incluso los que se encontraban ocupados irregularmente, véase el punto 2 de este periodo.

63 Recuérdese que en esta misma plaza se fundó la ciudad en 1542. Al teatro se le llamó Alarcón y posteriormente Degollado.

64 Archivo Municipal de Guadalajara, legajo 94, 1856.

65 El artículo séptimo de la ley señala que: “si el fondo que se dedica para el teatro no fuera bastante a cubrir el presupuesto..., se tomará la mitad de los productos del cobro de las plazas”. Un año después, debido a los bajos recursos que se perciben, se propone el incremento de los impuestos municipales vía las garitas. Archivo Municipal de Guadalajara, leg. 94, agosto de 1856.



anuales, la ley les otorga un derecho de tanto.<sup>66</sup> El decreto persigue un objetivo particular que lo separa, claramente, de los ideales liberales. Por el contrario, La Ley Lerdo se inscribe perfectamente en ellos, es el espíritu de la Reforma que se materializa en un texto legal, su enunciado central retoma o se nutre, de los valores y principios ideológicos que evocamos anteriormente, así nos lo hace ver

*Considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública,... [se proclama que]... todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.<sup>67</sup>*

A diferencia del sistema de ventas en subasta pública, que plantea la Ley Degollado, la Ley Lerdo otorga un derecho especial a los inquilinos para que compren los inmuebles que ocupan con muchas facilidades de pago, se trata de un sistema de adjudicación de la propiedad con un alto carácter social. El propósito principal de esta segunda ley no era fiscal, como lo señala J. Bazant “aparte de un impuesto de traslación de dominio del 5%, la hacienda pública no recibía nada”, el objetivo está ligado al régimen liberal, que intenta crear una fuerte clase de propietarios.<sup>68</sup>

## 7. La privatización del suelo urbano municipal: las ventas y las adjudicaciones

Desconocemos cuántas familias se beneficiaron en total con las ventas en subasta y cuántas con las adjudicaciones. Los informes que obtuvimos sobre la propiedad municipal y eclesiástica, antes de que se aplicaran estas disposiciones, mencionan un total de 600 u 800 ejidos en manos del municipio (referirse al Cuadro N° 1).<sup>69</sup> La revisión detallada de los princi-

66 Decreto del 12 de diciembre de 1855, Archivo Municipal de Guadalajara, paquete 147, legajo 144, Archivo Municipal de Guadalajara.

67 Periódico oficial *El País*, T. I, N° 57, 25 de junio de 1856. Ley Lerdo de Tejada (el subrayado es nuestro).

68 Infonavit. *La vivienda comunitaria en México*, 1988, p. 199.

69 El conocimiento exacto de la ubicación de todos los solares y ejidos, el uso al que estaban destinados y el número y características de sus poseedores, es aproximado. Véase las hipótesis de poblamiento de la propiedad corporativa civil en el Apartado 1. Es de hacer notar, la preocupación por la falta de control y de información sobre este ramo, preocupación que es bastante recurrente en las actas capitulares, citamos como ejemplo:  
– La Glosa de cuentas municipales correspondiente a 1852 registra, entre otros puntos, que: (i) no están en ella todos los individuos que poseen ejidos; (ii) no aparece registro

pales documentos de esos años, como son El libro de Actas y otros oficios del Ramo de Tierras, las Boletas que dan cuenta de las ventas relativas a la ley del 55, y las ventas y adjudicaciones de la ley del 56, si bien están incompletas, nos acercan a un total de 651 operaciones realizadas sobre la propiedad municipal en un periodo que cubre 18 años (1855 a 1873)<sup>70</sup>. Número que cubre significativamente nuestro universo de análisis, presentando una alta fiabilidad y coherencia, principalmente si tomamos en consideración la evolución que ha observado este tipo de propiedad desde mediados del siglo XVIII.

### La Ley Degollado

La relación de títulos de propiedad y la lista de compradores realizada por E. Rico, administrador de las obras del teatro, muestran que las ventas de ejidos se empezaron a realizar inmediatamente después de publicada la Ley Degollado, notablemente entre enero y octubre de 1856. Según las bases estipuladas por la misma ley

se procederá a la venta de todos los ejidos de esta ciudad, considerando con derecho de tanto a los actuales poseedores, siempre que hayan pagado con puntualidad sus arrendamientos anuales.<sup>71</sup>

A pesar de ese Derecho de Preferencia, el plazo relativamente corto en que se tiene que liquidar el terreno favoreció a los censatarios con posibilidades de pago y a personas que en principio no gozaban de ese

---

alguno de los que han dejado de pagar sus notas; y (iii) no existe en la secretaría del cuerpo, una relación circunstanciada del número de ejidos que hay. Archivo Municipal de Guadalajara, paq. 76, leg. 104.

– En 1855, se conforma una comisión con un “perito inteligente y de providad” para que procediera a hacer un reconocimiento de los ejidos, extensión, valor..., el trabajo no se llevó a cabo (Archivo Municipal de Guadalajara, paq. 76, leg. 39, 27/07/1855).

– En 1854 el Gobernador... pide una noticia exacta del número de ejidos de la ciudad, su situación, valor, extensión, etc. El Ayuntamiento contesta que nombrará una comisión especial para hacer el reconocimiento. Dicha comisión nunca fue creada (12/05/1854, Archivo Municipal de Guadalajara paq. 75, leg...).

– En 1856, el Ministerio de Hacienda pide una noticia de las fincas pertenecientes a las corporaciones; solicitando cuántas de ellas son urbanas, su número, el valor que tienen para el pago de contribuciones, etc. El recaudador general de contribuciones exime al comisionado de la venta de ejidos, de esa tarea en virtud de las dificultades que se le presentaron (30/08/1856, Archivo Municipal de Guadalajara, leg. 26).

70 Esta relación es importante, en la medida en que ella nos permite localizar especialmente los ejidos, señalar la extensión de los que se vendieron, así como el nombre de los compradores y el costo en que se adquirieron.

71 Artículo Primero, Ley Degollado, Archivo Municipal de Guadalajara, paq. 147, leg. 144.

derecho. De tal forma que muchos de los solares no fueron ocupados por quien los adquirió, sino que continuaron siendo rentados a sus antiguos ocupantes o a otros nuevos; en ocasiones bajo formas jurídicas que resultaban demasiado complicadas, en un proceso que disuelve poco a poco las formas de propiedad compartida, dando paso a la propiedad plena.

### La Ley Lerdo

A diferencia de la del 55, esta ley obliga a todo tipo de corporaciones, a vender las casas y los terrenos que tienen dados en renta o a censo, creando las condiciones legales necesarias para que sus ocupantes se hagan de ellas. Es decir, la ley intenta que los arrendatarios y censatarios se conviertan en propietarios y los propietarios en acreedores hipotecarios.<sup>72</sup> Esto puede ser posible, gracias a un mecanismo que permite que las familias a las que se les adjudica la propiedad, la adquieran en condiciones poco gravosas pues el único desembolso inmediato a hacer era el pago de un impuesto por concepto de traspaso de dominio (de un 5%), mientras que la casa o terreno se paga a "censo redimible, sobre las mismas fincas, pudiendo cuando quieran los nuevos dueños redimir el todo, o una parte".<sup>73</sup>

Las adjudicaciones y remates (en los casos en que las fincas no estuvieran arrendadas), debían hacerse en el término de tres meses; transcurrido éste, el inquilino arrendatario perdía sus derechos, pudiendo subrogarse en su lugar un subarrendatario o cualquier persona interesada.<sup>74</sup>

Una parte importante de la propiedad municipal debió haberse vendido con motivo de la Ley Degollado (entre 250 y 300 ejidos); quizá la mitad de lo que restaba, se adjudicó en favor de sus ocupantes entre los meses de octubre y noviembre de ese mismo año (es decir entre 250 y 300 predios), y el resto se vendió al mejor postor (probablemente entre 200 o 250 ventas), entre las cuales, algunas de ellas se prolongaron hasta fines de siglo (alrededor de 70 ventas).

Un número tan elevado de ventas, pudo sustituir a las adjudicaciones que la ley preveía, por varios factores: (i) el arrendatario no tuvo los

---

72 Ley Lerdo, publicada en *El País*. Es de hacer notar, que las hipotecas de las fincas rematadas o adjudicadas, nunca podían volver a la propiedad de las corporaciones, éstas debían rematarlas en almoneda al mejor postor (Art. 21).

73 Ley Lerdo, *El País*, Artículo Séptimo. Las deudas de arrendamiento anteriores a la adjudicación, podían ser demandadas por la corporación de acuerdo a derecho común (Art.13).

74 Ley Lerdo, *El País*, Arts. 5, 9 y 10.



conocimientos o la capacidad económica para ejercer sus derechos;<sup>75</sup> (ii) de acuerdo con el Municipio, esos mismos derechos se habían perdido, por ejemplo, en los casos en que no se declara la ocupación; y (iii) el gobierno local, contraviniendo la ley, decide vender y no adjudicar sus propiedades, lo que evidentemente le reditua más recursos.

Este último punto es comprensible a la luz del análisis siguiente: un ejido que renta un peso anual se debe adjudicar a un valor de alrededor de 16.67 pesos, lo que se conoce como *valor antiguo*; mientras que vendido por remate, o a *valor nuevo*, costaría cerca de los 25.0 pesos. La diferencia entre los dos (de casi un 50%), puede explicar el comportamiento del Gobierno del Estado que, por una clara omisión de ley, excluye a los censatarios pobres como beneficiarios. Esta posición se hace evidente si se analiza la solicitud que el gobernador Parrodi, elevó al Presidente de la República, a fin de que le autorizara “la suspensión por algún tiempo de los efectos de la ley del 25 de junio..., en la parte que previene y reglamenta la adjudicación en propiedad a favor de los particulares”.<sup>76</sup> En su demanda, realizada menos de dos meses después de publicada la ley, el gobernador aducía la razón siguiente:

Es un hecho que los *bienes rústicos municipales han permanecido amortizados*, no por una tendencia de los ayuntamientos a conservarlos en esa condición casi improductiva y totalmente estacionaria, de que han hecho constantes esfuerzos por sacarlos, sino por *los obstáculos que dichos cuerpos oponían las leyes, imposibilitando o dificultando las enajenaciones*. Así que, de pronto la sola concesión y libertad de vender sus fincas como mejor convenga a los intereses de sus fondos, será bastante para dar el resultado sin mayores inconvenientes, al paso que la Ley del 25 de junio aplicada desde luego a las fincas de que me ocupo, las considera con *el valor antiguo* que tuvieron al tiempo de la imposición de los censos que en ellas se reconocen, y *las destituye del aumento progresivo de estimación que les ha dado el tiempo y el incremento de la población*. Además, la regla establecida para las enajenaciones, y que consiste en capitalizar el cánón que pagan los enfiteutas a razón de 6% para determinar el valor de las fincas, *baja su precio, cuando menos a la mitad de su importe*; porque hechas generalmente las imposiciones de censos con un cánón del 3% (que puede haber algunos con el 1.5%), quien hoy paga 6 pesos, por ejemplo, reconoce en el dueño directo un dominio equivalente a 200, los cuales por la capitalización que fija la ley quedan reducidos a 100 pesos.

---

75 Esto era evidente con la propiedad rústica, así lo señala un decreto de Lerdo de Tejada publicado el 9 de octubre de 1856: “...gran parte de los arrendatarios de terrenos *no han podido adjudicárselos, o bien por falta de recursos..., o bien por trabas que les ha puesto la codicia de algunos especuladores...*, subrogándose en su lugar, luego que pase el tiempo designado para las adjudicaciones” (el subrayado es nuestro).

76 *El País*, N° 73; 4 de octubre de 1856, p.1.

En base a ese razonamiento, Parrodi insistía en que los municipios debían tener el derecho de vender sus bienes en “dominio pleno y sin enfiteusis en los términos que eran más ventajosos a sus fondos”.<sup>77</sup> Puesto que:

si ellos [los enfiteutas] quisieran hacer uso de ese [su] derecho, queda notablemente desmejorada la condición del vendedor, porque se le priva de la concurrencia de compradores, que suben la estimación del objeto.

Según el gobernador, un plazo de 6 meses sería suficiente para que los ejidos se vendieran bajo la misma modalidad que el decreto Degollado, que había traído un notable provecho a los fondos municipales y estaba permitiendo la construcción del teatro.<sup>78</sup> A pesar de que el gobierno federal no aceptó la propuesta del señor Parrodi, las ventas se continuaron llevando a cabo en lugar de las adjudicaciones previstas por la ley. Esto fue posible gracias a una pequeña argucia que consistía en escribir en las boletas de venta la leyenda: “este contrato fue realizado tres meses después de publicada la ley del 25 de junio de 1856.”<sup>79</sup>

## 8. La Ley Lerdo: de la renta perpetua a la propiedad definitiva

A diferencia del arrendamiento, la figura del censo enfiteutico permite —y de hecho obliga—, a que las familias construyan en el predio que ocupan. El censatario puede convertirse en el dueño de la propiedad, pero sólo con el *dominio útil* de la misma, pues el municipio, a través del llamado fondo de propios, conserva el *dominio directo*.

Con las Leyes de Reforma, y notablemente la Ley Lerdo, se dan las bases legales para transformar ese tipo de propiedad, pasando de un sistema de renta perpetua a otro de propiedad definitiva. Por medio de un mecanismo de accesión al suelo en plazos relativamente cortos de 2, 4 y 5 años.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> *Idem*.

<sup>78</sup> A. Parrodi escribe: “no debo pasar en silencio que antes de la publicación de la ley en esta capital se han estado vendiendo con arreglo al decreto del Gobierno del Estado... los terrenos del Ayuntamiento con una actividad rara y con notable provecho de los fondos...”, *El País*, *idem*.

<sup>79</sup> *Historia de Jalisco*, Vol.3, p. 166. En efecto, en las boletas de compra de varios ejidos así aparece. Remitirse al Archivo Municipal de Guadalajara.

<sup>80</sup> Normalmente se podía redimir el censo en un plazo que las dos partes (ocupante y municipio) convinieran. Comprometiéndose, el primero de ellos, en cubrir la mitad o las dos terceras partes del valor del avalúo que se había practicado, sobre el predio en cuestión, en el plazo que hubieran estipulado. Ley Lerdo, *Op. Cit.*

La disposición para que el ocupante se convierta en propietario, hace de esta ley, un proyecto con un alto contenido social, que desafortunadamente, en el curso de su aplicación fue perdiendo la claridad de sus objetivos. Principalmente por la presión de ciertos grupos y del mismo gobierno local, quienes desean que la propiedad se libere en forma generalizada en detrimento de los ocupantes. Presión que termina por erosionar el espíritu social de esta ley.

Según la información que pudimos recolectar, menos de la mitad de las operaciones (42.9% o 284 casos) fueron adjudicaciones<sup>81</sup> que se hicieron en favor de los ocupantes originales, y el resto (57.1% o 377 casos) fueron ventas en remate al mejor postor. El no respetar los principios de la Ley Lerdo, impidió que muchas de las familias que debían verse beneficiadas por ella, pudieran conservar los terrenos y las propiedades que ellos mismos habían construido en el transcurso de los años. La propiedad compartida tiende entonces a unificarse en un solo tipo de propiedad y una gran parte queda en las manos de quienes tienen capacidad de compra, y no precisamente, en aquéllos que tienen el derecho, o lo que es peor, la necesidad del suelo.

Probablemente, más de la mitad de la población censataria no pudo convertirse en propietario ocupante como lo estipulaba la ley, pasando de un estatuto de arrendatario perpetuo con derechos casi plenos sobre la propiedad, a un arrendatario a corto plazo con un derecho muy limitado sobre el suelo. Entre los ocupantes que se hicieron dueños (a través de las adjudicaciones), muy probablemente, una mayoría conservó su predio con el objeto de habitarlo y el resto se hizo propietario arrendador. Estos últimos se sumaron a los compradores de tierra en subasta pública, pues casi la totalidad de ellos adquirió con el objeto de aumentar su patrimonio y rentar la propiedad, es decir, compraron con el objeto de hacerse "caseros".

En cualquiera de esas modalidades, el suelo se libera de una servidumbre que es la del derecho perpetuo hereditario, para transformarse en propiedad privada. En ese cambio, incrementa su valor mercantil (cf. Apartado 9) y transforma radicalmente las relaciones de propiedad. Además de liberar y valorizar el suelo —objetivo fundamental de los liberales—, el erario municipal genera una cierta utilidad económica, calculada en un 81% más de lo que hubiera redituado el que la propiedad se entregara directamente a sus ocupantes (cf. Cuadro N° 3).

---

81 De acuerdo con la ley, un individuo que tuviera en posesión varios ejidos, podía convertirse en propietario de ellos en base al sistema de adjudicaciones. El que no hubiera restricciones en el número de propiedades, a adjudicar por persona, explica que sólo 213 recibieran las 284 adjudicaciones que se hicieron; es decir, en promedio cada individuo que poseía una escritura de censo, recibió 1.3 lotes.

**Cuadro N° 3**  
**Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara**  
**durante la Reforma**  
**Ingresos percibidos por cuartel (en pesos)**

CUARTEL	ADJUDICACIONES		VENTAS		% Monto Adjudic.	% Monto Ventas
	Núm. Total	Monto Percibido	Núm. Total	Monto Percibido		
Cuartel 1*	—	0	3	863.33	0.00	100.00
Cuartel 2*	1	50.00	5	4,180.00	1.18	98.82
Cuartel 3	32	1,245.57	53	3,032.07	29.12	70.88
Cuartel 4	22	812.84	73	2,867.93	22.08	77.92
Cuartel 5	118	4,658.59	118	6,193.84	42.93	57.07
Cuartel 6	30	1,266.27	35	2,641.26	32.41	67.59
Cuartel 7	68	2,708.73	60	4,372.70	38.25	61.75
Cuartel 8*	—	0.00	1	100.00	0.00	100.00
Cuartel 9	13	379.18	29	2,053.00	15.59	84.41
<b>Total</b>	<b>284</b>	<b>11,121.18</b>	<b>377</b>	<b>26,304.13</b>	<b>29.72</b>	<b>70.28</b>
<b>Total percibido</b>		<b>37,425.31</b>				

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).

Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

En efecto, el que se pudieran captar más recursos, se debió a dos factores íntimamente ligados: la presencia cuantitativamente superior de las ventas sobre las adjudicaciones, y el cambio o conversión de valores antiguos a nuevos —modificación que el gobernador Parrodi había estimado en cerca de un 50% antes de que se aplicara la ley, y que finalmente resultó de un 40%.<sup>82</sup> De tal forma que, por las 284 adjudicaciones, se tuvo un ingreso del orden de los 11,121.18 pesos y por las 377 ventas se captaron 26,304.66 pesos; mientras que si se hubiera actuado de acuerdo a la ley, se habrían percibido 14,400 pesos por este último tipo de operaciones, la diferencia entre esas cifras, es decir, los 11,843 pesos, representan la magra *utilidad* que obtuvo el gobierno del estado al desnudar de su contenido social a la ley federal.<sup>83</sup>

82 En promedio, el costo del metro cuadrado adjudicado, fue de 5 centavos y el metro vendido de 7 centavos. En algunos cuarteles, como el 7 y el 9, la diferencia fue del doble y del triple respectivamente. Véase el Cuadro N° 6: *Valor del suelo por cuarteles*.

83 A través de las ventas, se captó el 70.28% del total de los ingresos percibidos por la desamortización de la propiedad municipal, el resto fueron adjudicaciones. Porcentaje que si se compara con la superficie vendida, resulta muy superior, pues ésta fue de solo el 56.21% en relación al área total privatizada. Véanse los Cuadros: *Ingresos percibidos por cuartel* (N° 3) y *Superficie privatizada por cuartel* (N° 4).



**Cuadro N° 4**  
**Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara**  
**durante la Reforma**  
**Superficie privatizada por cuartel (mts<sup>2</sup>)**

CUARTEL	ADJUDIC. Superficie Adjudicada	VENTAS Superficie Vendida	% total Adjudic.	% total Ventas
Cuartel 1	0.00	1,606.28	0.00	100.00
Cuartel 2	276.09	18,892.32	1.44	98.56
Cuartel 3	67,015.20	129,615.60	34.08	65.92
Cuartel 4	29,425.23	150,015.29	16.40	83.60
Cuartel 5	154,604.95	404,106.68	27.67	72.33
Cuartel 6	36,573.54	44,303.42	45.22	54.78
Cuartel 7	446,074.60	135,353.42	76.72	23.28
Cuartel 8	—	—	—	—
Cuartel 9	20,266.61	84,455.72	19.35	80.65
<b>Total</b>	<b>754,236.22</b>	<b>968,348.73</b>	<b>43.79</b>	<b>56.21</b>
<b>Sup. Total privatizada</b>		<b>1'722,585.20</b>		

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).

Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

Ahora bien, es de notar que esa cantidad representa menos del 15% del ingreso municipal total para el año de 1856. Y si consideramos que la venta de los ejidos se continuó hasta 1873 y que la mayoría de las operaciones se hicieron con pagos diferidos, la suma percibida no debió rebasar la mitad de ese porcentaje el primer año.<sup>84</sup>

## 9. La distribución de la propiedad municipal en la ciudad y el valor del suelo

Los ejidos municipales se encontraban diseminados por toda la ciudad, con excepción de los cuarteles uno y dos, el área central en donde se localizaba el primer cuadrado del modelo de ordenamiento territorial, que se destinaba a los solares urbanos (cf. Gráfico 1, Período 1). Efectivamente, resulta sorprendente constatar que el espacio que se conforma a partir de la Plaza Mayor o fundacional —llamada San Agustín—, exacta-

<sup>84</sup> De acuerdo con los registros municipales, el ingreso para 1856, fue de 81,841.60 pesos. Archivo Municipal de Guadalajara. legajo 108.

**Cuadro N° 5**  
**Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma**  
**Ventas y adjudicaciones por cuarteles – relación con la superficie de la ciudad**

CUARTEL	Extensión en 1860	ADJUDICACIONES			VENTAS			Sup. total Adjudic. y ventas	% de Adj. y Venta.	% del cuartel
		Superficie Adjudicada	Sup adicional estimada*	Total (mts²)	Superficie Vendida	Sup. adicional estimada*	Total (mts²)			
Cuartel 1**	231,948.53	—	—	—	699.08	907.20	1,606.28	1,606.28	0.09	0.69
Cuartel 2**	238,023.52	276.09	—	276.09	319.32	18,573.00	18,892.32	19,168.41	1.11	8.05
Cuartel 3	633,675.81	49,581.52	17,433.68	67,015.20	73,858.06	55,757.54	129,615.60	196,630.80	11.41	31.03
Cuartel 4***	753,734.27	25,968.23	3,457.00	29,425.23	129,972.37	20,042.92	150,015.29	179,440.52	10.42	23.81
Cuartel 5	730,990.92	125,835.15	28,769.80	154,604.95	296,466.48	107,640.20	404,106.68	558,711.63	32.43	76.43
Cuartel 6	448,822.43	26,878.23	9,695.31	36,573.54	31,161.70	13,141.92	44,303.62	80,877.16	4.70	18.02
Cuartel 7	1'062,096.25	417,462.97	28,611.63	446,074.60	63,768.32	71,585.10	135,353.42	581,428.02	33.75	54.74
Cuartel 8**	1'139,585.37	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cuartel 9	780,883.01	19,018.61	1,248.00	20,266.61	59,966.17	24,489.60	84,455.77	104,722.38	6.08	13.41
<b>total</b>	<b>6'019,760.11</b>	<b>665,020.80</b>	<b>89,215.42</b>	<b>754,236.22</b>	<b>656,211.50</b>	<b>312,137.48</b>	<b>968,348.98</b>	<b>1'722,585.20</b>	<b>100.00</b>	<b>28.62</b>

(\*) Se trata de las adjudicaciones y ventas cuyas boletas no registran la superficie del predio. La manera como se calculó el área aparece en los cuadros “La privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara durante la Reforma : adjudicaciones y ventas por cuartel” en los anexos.

(\*\*) En estos cuarteles hubo muy pocas adjudicaciones y ventas puesto que el municipio en realidad no contaba con ejidos ahí. Debido a su número tan reducido no las incluimos en la suma total a fin de no alterar los cálculos.

(\*\*\*) Un terreno vendido, de una gran extensión, se encuentra parcialmente asentado en este cuartel; sin embargo figura en el cuartel 5 (referirse a la venta núm. 114, C5).

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).

Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

mente a cinco manzanas en las direcciones<sup>85</sup> norte, sur y poniente, no contaba con ejidos; lo que a nuestro modo de ver, delimita el perímetro de lo que pudo haber sido el fundo original de la ciudad.<sup>86</sup> En otro cuartel, el número ocho, tampoco hubo venta de ejidos porque el municipio de Guadalajara no poseía ninguna propiedad ahí; de hecho, los terrenos formaban parte de otra comarca o distrito cuyo corregimiento se encontraba en el pueblo de Analco, el cual fue asimilado como barrio de la ciudad hasta el último tercio del siglo XVIII.<sup>87</sup>

Poco más de 172 hectáreas de suelo urbano municipal, pudieron haberse privatizado por la Reforma. Más de dos tercios, el mismo año que apareció la ley (1856), y el resto en las dos décadas siguientes. Si se excluye la superficie de los cuarteles 1, 2 y 8, que como lo acabamos de ver, en realidad no contaban con ejidos, el área que cambió de tenencia jurídica equivale al 39% de la superficie total de los cuarteles restantes. Ahora bien, si se considera globalmente a la ciudad, las transformaciones de estos años, implican entre un cuarto y un tercio de la mancha urbana en 1860 (28.27%).<sup>88</sup>

Tres cuarteles fueron los más afectados por este fenómeno: 4, 5 y 7, los dos primeros ubicados al nor-poniente y el tercero al sur-poniente de la ciudad.<sup>89</sup> En ellos, se vendieron o adjudicaron, grandes extensiones de terreno que no corresponden con alguna manzana en particular, pues se trata de predios localizados en la periferia, fuera de la cuadrícula, en las denominadas manzanas cero.<sup>90</sup>

Paradójicamente, en donde el valor del suelo rematado fue igual, o incluso más bajo al adjudicado, se registró el número más elevado de compras libres o remates de ejidos por persona.<sup>91</sup> Esa apreciación pierde

---

85 Recuérdese que en el siglo XVI y XVII, la ciudad propiamente dicha, no continuaba al oriente a causa del Río San Juan de Dios que la atravesaba de sur a norte (referirse al Período I).

86 La distancia a la que nos referimos, era de alrededor de 1,000 varas cuadradas en las tres direcciones señaladas, lo que equivale a 835.9 metros. Cada manzana tiene 80 varas por lado y las calles una extensión de 12 varas, las cuales se multiplican por once (5 manzanas de cada lado más la de la plaza).

87 López E., *Op. Cit.*, pp. 72 y 92.

88 Véase el Cuadro N° 5 y los Planos 6 y 7.

89 Entre ellos se vendió o adjudicó el 68.53% de la superficie total privatizada.

90 Véase los Planos N° 3 y 7. Esas extensiones periféricas representan alrededor del 70% de la superficie de los tres cuarteles. En los anexos aparecen los cuadros que recogen la información en detalle de cada cuartel: año de adjudicación o venta, superficie y costo del ejido privatizado, ubicación y promedios generales.

91 Nos referimos a los cuarteles 3 y 4, en donde las adjudicaciones se valoraron a 4 y 5 centavos por metro y las ventas abiertas a 4 centavos (Cuadro N° 6 y Planos 3 y 4). Según las boletas y los registros, las segundas fueron proporcionalmente superiores a las primeras en un 62.36% y 76.85% respectivamente.

significado cuando en lugar del número de boletas, se toma en consideración la extensión territorial de dichos ejidos. Al parecer, no existe correlación alguna entre el valor del suelo y la decisión de que el suelo se rematara en subasta o se adjudicara a los inquilinos. Por ejemplo, en los cuarteles en donde el metro cuadrado de suelo se vendió a su precio más alto (6, 7 y 9),<sup>92</sup> la superficie de los terrenos vendidos no fue necesariamente mayor a la superficie adjudicada; por el contrario, en el 6, fue casi la misma (54.78% contra 45.22%); en el 7, la más baja (23.28% y la adjudicada 76.72%); y en el cuartel 9, una de las más altas (80.65% en relación a 19.35%, véanse los Cuadros N° 5 y 6).

Globalmente, los valores de suelo que resultan de los terrenos privatizados, no se ajustan completamente al patrón socio-espacial de ocupación del espacio que, desde principios del siglo XIX, se empezaba a configurar en la ciudad. Más bien, ellos explican la tendencia de la dinámica de urbanización de esos años y las necesidades y demandas de suelo que le son inherentes, veamos las consideraciones siguientes:

a) El cuartel 9, ubicado al oriente de la ciudad, en una de las zonas más desvalorizadas socialmente hablando, tiene el valor del suelo más caro (10 centavos cada metro cuadrado).

b) El cuartel 6, ubicado al poniente de la ciudad, en donde se encuentran los primeros barrios residenciales periféricos, tiene también un valor de suelo elevado (9 centavos cada metro cuadrado).

Un proceso de valorización tan diferenciado, puede hallar una explicación de acuerdo con la siguiente hipótesis razonada:

En relación al cuartel 9.

Los barrios que ahí se encuentran, como el de San Juan de Dios, tienen una gran heterogeneidad de actividades y habitantes. La concentración de productos agropecuarios y artesanales, los mesones, postas y bares, marcan, aunque sea en forma incipiente, una cierta vocación comercial y preindustrial de la zona; la cual, con la construcción del Hospicio Cabañas, recibe un fuerte impulso para el desarrollo habitacional.<sup>93</sup> A mediados del siglo XIX, esa zona acoge una parte importante del proceso de urbanización, sirviendo como soporte de diversas funciones urbanas. Probablemente, esa diversidad va a ejercer una fuerte presión sobre el suelo, provocando efectos de valorización sobre el mismo.<sup>94</sup>

92 Véase los Planos 3 y 4. El precio promedio, para cada uno de esos tres cuarteles, fue de 9, 8 y 10 centavos por metro cuadrado. Mientras que la media de los terrenos vendidos es de 7 centavos.

93 López E., *Op. Cit.*, pp. 77 y 87.

94 Una explicación similar podría darse para el cuartel 7, ubicado en una zona populosa al sur-poniente de la ciudad, en donde se encontraba el pueblo-barrio de Mexicaltzingo, con costos también muy elevados (8 centavos el metro cuadrado, cf. Plano 6).

**Cuadro N° 6**  
**Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara**  
**durante la Reforma**  
**Valor del suelo por cuartel**

CUARTEL	ADJUDICACIONES			VENTAS		
	Sup. promedio del ejido (m <sup>2</sup> )	Mts. <sup>2</sup> por c/peso	Valor del m <sup>2</sup>	Sup. promedio del ejido (m <sup>2</sup> )	Mts. <sup>2</sup> por c/peso	Valor del m <sup>2</sup>
Cuartel 1*	—	—	—	849.54	3.24	63 cvos.
Cuartel 2*	276.09	5.52	8 cvos.	159.66	4.53	29 cvos.
Cuartel 3	2,155.72	50.57	4 cvos.	1,893.80	39.77	4 cvos.
Cuartel 4	1,366.75	34.57	5 cvos.	2,130.69	45.97	4 cvos.
Cuartel 5	1,338.67	33.04	5 cvos.	1,225.75	34.09	7 cvos.
Cuartel 6	1,168.64	29.84	5 cvos.	1,298.40	15.20	9 cvos.
Cuartel 7	1,475.63	51.32	4 cvos.	1,580.98	30.89	8 cvos.
Cuartel 8*	—	—	—	—	—	—
Cuartel 9	1,584.88	49.92	3 cvos.	2,306.39	51.02	10 cvos.
<b>Promedio</b>	<b>1,515.05</b>	<b>41.54</b>	<b>5 cvos.</b>	<b>1,739.34</b>	<b>36.16</b>	<b>7 cvos.</b>

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).

Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

\* En estos cuarteles hubo muy pocas adjudicaciones y ventas puesto que el municipio virtualmente no tenía propiedades ahí. Debido al número tan reducido de operaciones no las incluimos en los promedios generales, a fin de no alterar los cálculos.

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

En relación al cuartel 6.

Desde el segundo tercio del siglo XVIII, empieza a desarrollarse el barrio del Pilar al sur de la Penitenciaría de Escobedo. El barrio, así como el del Carmen (al norte), vendrá a ser habitado por familias con recursos económicos elevados, esbozándose una nueva forma de organización socio-espacial, diferente al modelo más o menos concéntrico que había primado hasta esa fecha. Esta nueva orientación en el uso del espacio, genera una nueva demanda de suelo con fines residenciales, aquéllos que lo compran están dispuestos a pagar un precio mayor por el estatus que, el factor localización, genera.

La presencia tan pobre de ejidos en estos dos cuarteles (10% en relación a las 172 has. privatizadas), no debe considerarse como un factor que contribuye a aumentar el valor del suelo en la zona. Es decir, los ejidos no son un elemento de desvalorización de la propiedad raíz, nótese que en los cuarteles 5 y 7, en donde éstos tienen una extensión considerable, el suelo tiene un costo superior a la media del área vendida en la ciudad.

## 10. Valores viejos y valores nuevos: la conformación de un mercado del suelo

Desde el nacimiento de la ciudad, se empieza a conformar un mercado del suelo: ventas diversas, arrendamientos y diferentes formas de ocupación, litigios y transacciones varias, ponen de manifiesto, que el suelo es capaz de adquirir un valor mercantil con el proceso mismo de urbanización y consolidación.<sup>95</sup> Los factores de localización y las características del predio, es decir, su cercanía al centro o a un barrio en particular, el que se encuentre baldío o con alguna parte edificada, su dimensión física, etc., han sido los principales criterios utilizados para determinar su valor intrínseco y, en consecuencia, el costo que representa el acceder a él, ya sea arrendándolo, en propiedad plena o en cualquier otro tipo de posesión.

En los años posteriores a la fundación, el valor no sólo se expresa en función de varas cuadradas, sino en la capacidad que el lote posee para soportar múltiples actividades como la habitacional y el trabajo (taller, lugar de cultivo, etc.) y también por su ubicación y estado jurídico, señalándose por ejemplo: “un ejido en las orillas de la ciudad de una dimensión media” o “un solar por San Juan de Dñs que linda con los exidos de la ciudad, libre de censo o gravamen... con huerta y una parte fabricada”. Es hasta la segunda mitad del siglo XVIII, que toma más importancia el número de varas que posee el predio, tasándose su valor a partir de esa unidad;<sup>96</sup> de tal forma que en 1778, la vara se cotiza a un peso en el barrio de la Parroquia, medio peso en la barranca de Mexicaltzingo y dos pesos en el barrio de Santo Domingo.<sup>97</sup> A pesar de estas diferencias, en forma general, el valor del suelo es bastante homogéneo en el espacio urbano. Muy probablemente, esto se deba a que, cerca de dos terceras partes de la superficie de la ciudad se encuentran, de una forma u otra, retiradas del mercado (nos referimos a la gran variedad de tipos de suelo que no pueden circular libremente, y de los cuales, nos ocupamos en el periodo precedente). En consecuencia, alrededor de un tercio de la superficie, define el valor mercantil del suelo y determina el funcionamiento del mercado.

Con el movimiento reformador que hemos venido analizando —el cual en el fondo se traduce en la “liberalización” de esas dos terceras partes—,

95 Valor mercantil que, desde un principio, incorpora valores de uso y un valor social que determinan las características patrimoniales del suelo. Véase el Periodo I.

96 Varas lineales y no cuadradas. Recuérdese que la medición se hacía en base al perímetro del predio y no a su superficie, así por ejemplo, un lote de 20 por 20 varas, media 40 varas lineales y no 400 varas cuadradas.

97 Archivo Histórico Municipal, T. 2, 13, varios legajos. Es de hacer notar, que en realidad, el costo se determina por el frente del solar y no tanto por su fondo.

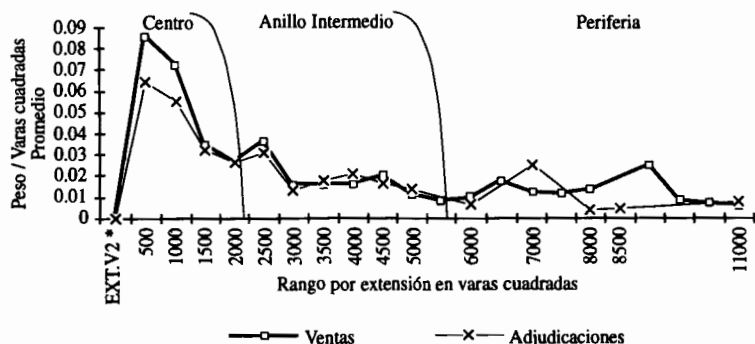
el mercado va a generalizarse y manifestarse con mayor claridad dentro de la ciudad. De hecho, el mismo proceso de privatización, contribuye a conformar o a acelerar su estructuración. Tres elementos principales así lo confirman:

i) El comportamiento de las adjudicaciones y las ventas, es decir; la aparición de valores “nuevos” sobre los valores “viejos” de suelo. Por ley, la propiedad municipal que se adjudicaba, tenía que evaluarse en base al pago de la pensión o del censo (5%). Es decir, un solar que rentaba dos pesos anuales, no podía venderse a su poseedor en más de 40 pesos. El fijar un costo máximo, determina el *valor viejo* de la tierra, el cual se encuentra íntimamente ligado a la concepción patrimonial del suelo y a las formas de uso que derivan de él, como la renta perpetua.

También por ley, la propiedad municipal que se vendía, tenía que subastarse públicamente y entregarse al mejor postor. Un mecanismo que valoriza el suelo, sin fijar límites que no fueran otros que la necesidad misma de los habitantes y su capacidad de compra, le confiere un *valor nuevo* al suelo, estableciendo nuevas condiciones del mercado.

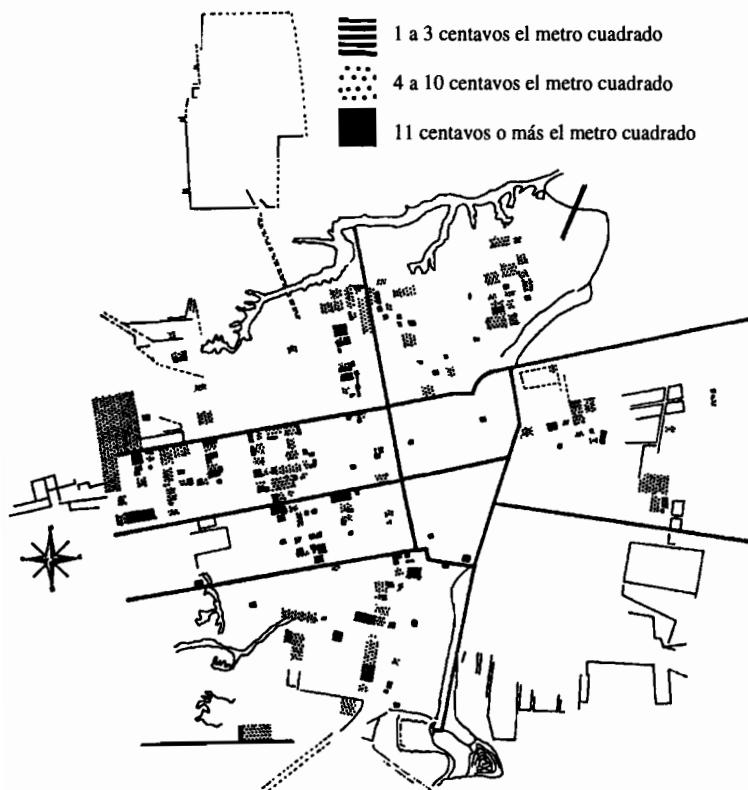
De hecho, el paso de un valor a otro, representa en el fondo, la transición de la propiedad corporativa a la privada, si los valores no expresan —aún— una diferencia sustantiva, como se puede observar en la Gráfico 1, en donde las dos curvas mantienen un comportamiento de tendencia similar; existe, sin embargo, un desplazamiento de la curva de las ventas hacia arriba (es decir, hacia valores más altos), sobre todo, en los ejidos con una extensión menor a las mil quinientas varas, que es la superficie promedio de los lotes municipales vendidos o adjudicados.

Gráfico 1  
Guadalajara. Valores de los solares (1856)



Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara, varios años.

**Plano 2**  
**Privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara**  
**durante la Reforma**  
**Valor del suelo por ejido (1856-1874)**



Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara Ramo egidos (varios legajos y varios años)  
 Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

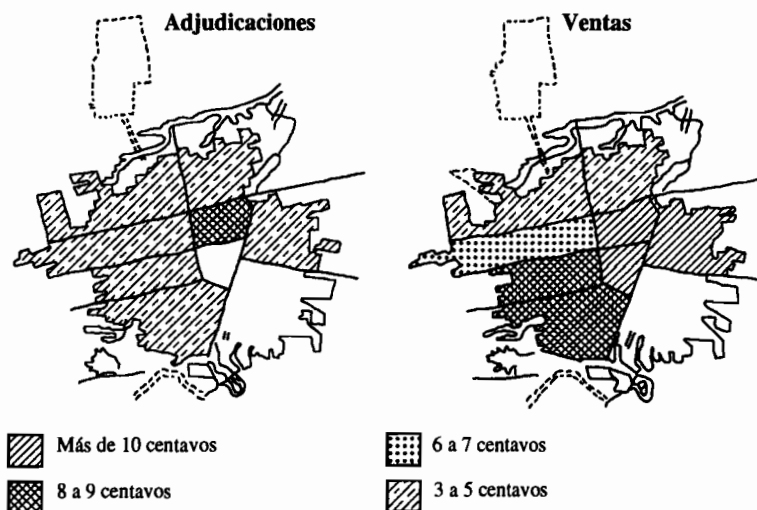
Plano: Guadalajara en 1884.

La capacidad que en lo sucesivo tiene el suelo para circular libremente, prepara las condiciones para la emergencia de un mercado inmobiliario capitalista futuro. En el corto plazo, la valorización que los nuevos detentores del suelo hacen, se limita a una explotación extensiva del suelo sin incorporarle capital (principalmente a través de su arrendamiento).

ii) La expresión de valores de suelo en base al modelo socio-espacial prevaleciente. En efecto, la relación centro-periferia que se ha conforma-



**Plano 3**  
**La privatización del suelo urbano municipal en Guadalajara**  
**durante la Reforma**  
**Valor del suelo por cuarteles**



Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara, Ramo Egidos (varios años y varios legajos).

do históricamente en la ciudad, con una clase alta habitando en el centro y los más desprotegidos económicamente hablando, en la periferia, halla reflejo en la distribución de valores de suelo en el espacio urbano. Los terrenos centrales, cuyo valor es superior a los dos centavos, poseen una superficie que no rebasa las 3,000 varas cuadradas, en razón de la menor disponibilidad de espacio; y los terrenos de las orillas de la ciudad, con un costo menor a los dos centavos, tienen una superficie que oscila entre las 7,000 y 10 mil varas cuadradas, en función de la mayor disponibilidad de tierra (cf. Gráfico 1).<sup>98</sup>

Empero, los mismos valores de suelo, empiezan a prefigurar una localización puntual de grupos con recursos económicos desahogados en ciertas zonas de la ciudad, particularmente en el anillo intermedio del poniente y en el sur del Convento de San Francisco.

<sup>98</sup> Evidentemente, existen casos contrarios; por ejemplo, los predios no fraccionados que se ubican en puntos centrales, como los que están próximos al Río San Juan de Dios, cuyos valores son relativamente bajos, y también pequeños lotes en la periferia, con valores más altos que la media. Lo que en principio supone que soportaban algún tipo de edificación.

## 11. De manos muertas a manos vivas.

### La transferencia de la propiedad raíz municipal

A pesar de los objetivos perseguidos por el liberalismo, el proceso de desamortización fue, en el fondo, un nuevo proceso de amortización. En Guadalajara, sólo siete personas adquirieron cuatro de cada diez, de los predios vendidos o adjudicados, y sólo dos, acapararon el 36.73% del área total municipal privatizada.<sup>99</sup> Las leyes de la Reforma –dictadas con el objeto de moyilizar y extender la propiedad a los ocupantes, a fin de crear una clase media expansiva–, en realidad permitieron la emergencia de algunos terratenientes urbanos o reafirmaron la posición de aquéllos que ya lo eran, propiciando un nuevo estancamiento de la propiedad.

A excepción de Melquíades Cárdenas de Vidrio, a quien se le adjudicó un extenso terreno, las seis familias restantes, adquirieron por remate público los ejidos sustituyendo a los inquilinos, a quienes les asistía el derecho de compra. Sustitución que, en ocasiones, se hizo en forma violenta, con la complicidad de las autoridades locales. Un ejemplo que ilustra bien ese tipo de despojos, lo encontramos con el comerciante Ramón Gómez, el más importante de los compradores de tierra en la ciudad, quien en 1864, arguyendo ser el propietario de varios terrenos, mandó construir un vallado que impedía la entrada a las 19 familias que habitaban ahí, a las cuales de poco les valió el denunciar que “les tumbaron sus casitas y les destruyeron sus plantas de árboles frutales”, pues finalmente Gomez conservó las fincas.<sup>100</sup>

Los terrenos entregados a M. Cárdenas, comprendían más de 34 has., si bien esta adjudicación no contraviene la Ley Lerdo, sí quebranta el espíritu del liberalismo que pretende crear una multitud de pequeños propietarios, vulnerando uno de sus principios ideológicos básicos: la repartición casi automática de la propiedad en forma más o menos equilibrada (Cf. punto 5.ii).

Es de notar que, ocho años después a la Ley Lerdo, el Municipio declara no conocer cuántas fueron las propiedades que finalmente se enajenaron y cuántas seguía aún conservando. Reinaba tal confusión en la Hacienda Pública, que el síndico del Ayuntamiento, Don Luis Gutiérrez, confiesa que buena parte de los adjudicatarios y compradores que, en principio, debían continuar a redimir la propiedad adquirida, poco o nada, se cuidaban de cumplir con su obligación. Otros, aprovechándose de las circunstancias, ocupaban terrenos privados o públicos aduciendo que

99 Véase el Cuadro N° 7: *Principales compradores del suelo*.

100 Archivo Histórico Municipal de Guadalajara, 17 de enero de 1864.

éstos les habían sido adjudicados en el 56, y por causa de los disturbios posteriores, desafortunadamente habían extraviado los títulos de propiedad. Así pues, adjudicatarios retrasados en sus pagos, censatarios que no cubrían sus rentas con propiedades cuyos linderos eran dudosos e inciertos, y usurpadores de terrenos, constituían en gran parte, el panorama de la ocupación del suelo al final de la Reforma. Situación que era comprensible, según el mismo síndico, porque:

[el Ayuntamiento] no tiene conocimiento de los nombres de los poseedores, del precio y del término de las operaciones, de las características de los terrenos y principalmente de las obligaciones y derechos de cada una de las partes.<sup>101</sup>

Como lo habíamos apuntado más arriba, hasta antes de la Reforma, en los ejidos propiedad del Municipio, pudieron haber vivido entre 900 y 1,600 familias (remitirse al Apartado 1: El censo enfiteúatico: una estrategia colectiva de acceso al suelo). Estimación que nos parece plausible, si consideramos que la superficie promedio de los ejidos adjudicados y vendidos fue de 1,627.19 metros cuadrados (ver Cuadro N° 6); de lo que hipotéticamente resultan 1,046 predios a repartir entre un número igual o mayor de familias.<sup>102</sup> Desafortunadamente, sólo 422 personas se beneficiaron con la ley, ya sea ocupantes con un derecho de posesión o compradores que adquirieron directamente en remate.<sup>103</sup>

---

101 Archivo Municipal de Guadalajara, 15 de febrero de 1864. Don Luis Gutierrez, hacendado, notó de dos o tres casos, en los cuales, "habitantes sin poseer el título legal correspondiente, que no puede haberlo, han cerrado varias calles de uso público, causando con esto grave perjuicio a sus vecinos". Existen, igualmente, una gran cantidad de casos de fincas que fueron adjudicadas a más de dos personas y de particulares que compraron terrenos que ya habían sido atribuidos a otros individuos, veamos un caso: "Ignacio Soltero solicita devolución de un terreno o importe de 60 pesos pues resultó ser de Cleto Lozana, en el Cuartel 3, manzana 60, en la calle Herrera y Cairo, se le otorga posesión a Lozana porque ya construyó en él" (Archivo Municipal de Guadalajara, 1873, legajo 75).

102 En razón de que varios de los ejidos estaban ocupados por una o varias familias. Nótese que el número total de predios resulta de la división de la superficie promedio (1,627.19 mts<sup>2</sup>) entre el área total privatizada (172 has.)

103 Al parecer, varios de los inquilinos beneficiados por la Ley de Desamortización, fueron incapaces de cubrir el pago del impuesto o alcabala, perdiendo en consecuencia su propiedad; la cual, por ley, fue rematada en subasta pública. Referirse a los Decretos de 20 de mayo de 1857 de I. Comonfort y del 20 de noviembre de 1856 de Lerdo de Tejada. México, Impresos, Archivo Municipal de Guadalajara. De las 422 familias beneficiadas, 213 fueron por adjudicación y 232 por venta en remate. La diferencia se produce por causa de 23 adjudicatarios que también compraron. En junio 22 de 1877, se establecieron nuevas bases para la venta de los ejidos entre cuyos artículos destacan: ( las ventas se harán por el precio que disponga un perito y (15%) se avisará, cuando trate de hacer una venta, por el periódico oficial.

Así pues, las reformas liberales dieron pié a un fuerte proceso de acumulación de la propiedad en muy pocas manos. A esta primera forma de acumulación, casi inmediatamente, le sucedió una segunda. Familias de bajos ingresos, a quienes se les había adjudicado la propiedad, transfirieron sus *certificados de redención*, a familias presumiblemente con recursos económicos más desahogados. El nuevo comprador, antes de que venciera el plazo estipulado en el contrato, podía cubrir tanto el capital como los réditos, liberando la hipoteca a su nombre.<sup>104</sup> Muchos de los ocupantes originales, ya fuera por presión del comprador, por necesidades de diversa índole, por imposibilidad para cubrir el pago o simplemente por conveniencia económica, dejaban pasar una posibilidad histórica para conservar en propiedad el suelo y la vivienda que, en ocasiones, habían construido con el esfuerzo de varias generaciones.<sup>105</sup>

Desconocemos cuántas operaciones de ese tipo se llevaron a cabo una vez adjudicadas las propiedades. Sabemos, sin embargo, que algunos notarios dan fé de un número más o menos importante de títulos traslativos de dominio, en esos años. Sin duda alguna, las familias que se desprendieron de su propiedad recibieron un pago en efectivo o algún tipo de remuneración, por parte del comprador.<sup>106</sup> En principio, esa suma debería representar la diferencia entre el valor del bien inmueble, a su precio de adjudicación y su costo real en el mercado, el llamado valor nuevo. Sor-

104 Sin duda, una sola persona pudo adquirir muchas propiedades a través de ese mecanismo. Paradojicamente varios de los nuevos compradores, quienes en principio tenían una mayor capacidad económica, podían negociar posteriormente los términos de la adjudicación con el Ayuntamiento, llegando a arreglos que representaban mejores ventajas que las que tenía el ocupante original.

105 Ese es el caso, por ejemplo, de Ciriaca Torres, propietaria de un ejido en la manzana 59 del cuartel 5: "*tenía la posesión desde el 40, y aún antes, ahí nació su padre*. Vendieron parte del ejido a Mora, ahora el paga un peso y ellas doce reales". Archivo Municipal de Guadalajara, Ramo Egidos, 1866, pag. 138, leg. 90 (el subrayado es nuestro).

106 Remuneración que adiciona el valor del suelo, el del inmueble construido y una ganancia extra por el cambio de valor, que resulta de la liberalización del suelo. Veamos algunos ejemplos de ventas de ese tipo:

– Rafael de la Peña vende a Concepción Murillo casa con huerta en El Arenal, cuartel 8, norte, cuadra 23, en 250 pesos y se le adjudicó en 33.33 pesos con las mismas dimensiones (Notario Félix Garibay, Vol.1, 1857-58).

– Magdalena González tenía una casita en un ejido y lo compró al Ayuntamiento en julio de 1856, pagaba 20 reales, y lo vendió a Cristóbal Ojeda en 250 pesos (Notario M. Román, Vol. 30, 1862).

– Leon Rojas compró al Ayuntamiento, con arreglo a la ley, en el cuartel 4, manzana 72, 150 varas lineales (41 por 34 varas) en 30 pesos el 7 de noviembre de 1871. Este lo vendió al señor Alvarez y éste al señor López en 250 pesos (Notario Hermoso, Vol.25, 1857).

**Cuadro N° 7**  
**Privatización del suelo urbano durante la Reforma**  
**Principales compradores de suelo**

Nombre del comprador	Ubicación	Superficie en mts <sup>2</sup> .	precio en pesos	forma de adquisición	Superficie por prop.
Melquíades Cárdenas	C7M0	345,157.23	176.00	Adjudic.	345157,23
Ramón Gomez	C4M0	3,854.12	45.00	venta	
	C4M0	490.83	10.00	venta	
	C4M0	188.24	25.00	venta	
	C4M0	3,552.93	50.00	venta	
	C4M110	2,348.87	93.00	venta	
	C4M0	3,276.84	30.00	venta	
	C4M109	5,401.21	100.00	venta	
	C4M0	3,282.42	62.50	venta	
	C4M0	4,715.86	50.00	venta	
	C4M-	903.57	17.00	venta	
	C5M101	1,568.70	42.00	venta	
	C5M109-10	4,952.91	55.00	venta	
	C4M10	5,155.10	70.50	venta	
	C5M-	4,907.59	40.00	venta	
	C5M101	3,943.36	62.00	venta	
	Ignacio Schiaffino	C4M0	2,250.56	30.00	venta
C4M0		12,917.72	120.00	venta	
C4M0		2,254.05	20.00	venta	
C4,5M-		214,340.89	1,500.00	venta	280.305.77
C9M63		6,212.05	50.00	venta	
C9M64		3,067.68	70.00	venta	
C9M0		6,442.13	70.00	venta	
C9M0		1,926.36	40.00	venta	
Anastacio Asco	C9M0	6,708.46	60.00	venta	24,356.68
	C3M31	15,417.18	60.00	venta	15,417.18
Eugenio Moreno	C3M70	11,407.99	100.00	venta	11,407.99
Eulalia Sta. María	C3M44	976.08	109.30	venta	
	C3M44	6,972.00	—	venta	
	C3M44	501.98	—	venta	8,450.06
Ramón Salcedo	C5M-	6,972.00	250.00	venta	
	C5M80*	142.61	60	venta	7,114.61
<b>Total General (en metros cuadrados)</b>					<b>692,209.53</b>

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).

Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

(\*) Superficie estimada en base al precio de compra

C3M44 = Cuartel 3, manzana N° 44.

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

prendentemente no fue así; de hecho, la gran mayoría de las propiedades que se vendieron en almoneda pública y las que se transfirieron posteriormente entre particulares, estuvieron subvaluadas. Parecería ser que, entre el valor antiguo y el nuevo, se creó un precio intermedio que por alguna razón, no incorporó la plusvalía que el resto del suelo había generado en la ciudad.

Un análisis comparativo de los costos que tuvieron esas operaciones, con el valor del suelo de otras transacciones celebradas entre particulares esos mismos años, muestra que *el suelo se vendió entre 2 y 3 veces más barato que el precio que el mercado convencional pudo haber tenido en esos años.*<sup>107</sup>

De tal manera que las Leyes de Reforma, no sólo propiciaron que un número muy reducido de familias acumulara grandes superficies de terrenos, sino también que en el corto o largo plazo, acrecentaran su riqueza debido a que la propiedad adquirida tenía un valor por abajo del costo del suelo en el mercado. Diferencia que, cuando decidieron valorizarla, por medio de promociones urbanísticas mercantiles (nos referimos a los primeros fraccionamientos residenciales), les permitió tasas de ganancia que en algunos casos, fueron del orden del 100% o 250% (cf. Periodo 3).

## **12. La distribución de la propiedad eclesiástica: otra forma de acumulación**

*Nosotros los trabajadores decimos a los poseedores de bienes raíces espiritualizados, vuestra pobreza evangélica, según el Tiempo, apenas posee la tercera parte de la República, pero ¿no podríamos lograr la gloria a menos precio?*

**Ignacio Ramirez, el Nigromante**

### **La magnitud de la propiedad del clero**

A diferencia de la propiedad municipal, que con el tiempo tiende a reducirse y dispersarse, la de la Iglesia se acrecenta y acumula progresivamente. En efecto, a lo largo de la historia, las ordenes religiosas compran o construyen casas-habitación, en el suelo urbano que obtuvieron a través

---

<sup>107</sup> Los costos de las ventas convencionales se toman de 6 operaciones que tuvieron lugar en 1856, sobre terrenos de una superficie igual a la media de los predios vendidos y adjudicados por la Ley Lerdo. Las transacciones se efectuaron en los diferentes cuarteles de la ciudad; y los datos se tomaron de los registros del Archivo de Instrumentos Públicos, Notario Martín Román, Vol. N° 26, AIP.

de donaciones, herencias, dotes enajenaciones, etc.,<sup>108</sup> a fin de no mantener ocioso su capital; ofreciendo su patrimonio inmobiliario, a familias de recursos principalmente medios.

Al momento de aplicarse las Leyes de Reforma, la Iglesia contaba con una gran cantidad de propiedades, de entre las cuales, pudimos registrar 1,396 casas y grandes terrenos o solares con una superficie de alrededor de 14 has. Con toda verosimilitud, este patrimonio debió de ser mayor, pues ese total se construyó a partir de una adición de datos proporcionados por las principales fuentes de esos años, pero no por la consulta exhaustiva de todas. Ahí vivían, probablemente, entre el 15% y el 20% de los habitantes de la ciudad, esto es, entre 7,720 y 10,037 personas (cf. Plano 8 y el Cuadro N° 8).

De tal forma que, alrededor de un tercio de la superficie de la ciudad y otro tanto del marco construido, se encontraba vinculada a dos corporaciones: el Municipio y la Iglesia. Al resto se le puede considerar como propiedad privada en sentido estricto.<sup>109</sup>

De uno de los pocos estudios que tratan sobre la transformación de la propiedad eclesiástica en Guadalajara, durante la Reforma, se desprende que en los tres meses posteriores a la publicación de la ley —periodo en que se permiten las ventas convencionales—, las corporaciones eclesiásticas decidieron enajenar, a precio menos bajo, sus inmuebles ante la perspectiva que se les presentaba de vender posteriormente a un porcentaje de capitalización de 6%, exigido por la ley. Esta conclusión, producto de una extrapolación que su autor, J. Bazant, hizo a partir del análisis de tres de los once registros notariales de 1856, presenta una visión parcial del impacto que las leyes de desamortización debieron haber tenido sobre la propiedad eclesiástica, y en consecuencia, sobre la vivienda de la ciudad.

Basados en el estudio de diez libros de notarios y de otras fuentes,<sup>110</sup> podemos concluir —a diferencia de lo que señaló Bazant—, que *las ventas*

---

108 Igualmente, el clero se hace de varias fincas y terrenos, cuando algunas personas se declaran incapaces de cubrir la deuda económica que les fue otorgada por la misma institución, perdiendo los bienes inmuebles que habían dejado en garantía en caso de una eventual falta de pago (cf. Apartado 10, Período 1).

109 Tal concentración de la propiedad, explica la razón del proyecto liberal de privatización del suelo. Proyecto que concernía a la mayor parte de la superficie de la ciudad, la cual, a los ojos de los liberales, se encontraba estancada por igual e imposibilitada a circular libremente.

110 Los libros revisados corresponden a los notarios: Juan B. Sánchez, Mariano Hermoso, Guadalupe G. Gallegos, Desiderio Mejía, Luis G. Arreola, Francisco Brizeño, Martín Román, José María del Muro, Juan Riestra y Ramón Barboza. Quedan por revisar Jesús Durán, José María Rodríguez Blanco, Tomás Bravo, Pedro Delgadillo, Ignacio González Estevez, Fermín González Castro, Gerónimo Gutierrez Moreno y Juan N. Esparza. Otros documentos consultados fueron el periódico oficial *El País*, *Los bienes de la Iglesia...*, de Bazant.

**Cuadro N° 8**  
**La propiedad eclesiástica en Guadalajara**

Corporación	N° de propiedades	Valor en pesos
1 Aniversario de la Catedral	7	23,072.00
2 Beaterio	87	83,455.00
3 C. Animas de Mexicaltingo	1	100.00
* 4 Capellanías San Francisco	12	8,300.00
5 Capellanías Vacantes	52	60,958.00
*** 6 Capellanías Varias	41	18,663.48
7 Cofradía de Ntro. Amo	25	17,150.00
8 Cofradía de Cocula	1	3,480.00
* 9 Cofradía de San Antonio	3	1,233.34.00
10 Cofradía de San José	2	2,650.00
* 11 Cofradía Sr. Humildad	8	4,900.00
* 12 Cofradía Sacramento	1	2,000.00
13 Cofradía Sra. Salud Analco	1	—
* 14 Colecturía de Animas	142	94,450.69
*(**) 15 Colegio Clerical	9	16,100.00
** 16 Colegio Conciliar	1	5,600.00
17 Colegio de San Agustín	49	190,950.00
18 Colegio de San Diego	59	96,469.00
19 Colegio de San Juan	12	21,900.00
20 Colegio Seminario	9	56,517.88
* 21 Convento de Jesús Ma.	144	345,875.00
22 Convento de San Francisco	9	9,600.00
* 23 Convento de Santa Teresa	116	161,154.37
* 24 Convento de Santa Mónica	104	139,549.65
* 25 Convento de Sto. Domingo	49	33,600.00
* 26 Convento de San Agustín	115	73,320.00
*(**) 27 Convento del Carmen	30	120,350.00
* 28 Convento Sta. María de Gracia	119	316,650.00
29 Curato de Analco	1	300.00
30 Curato de Mexicaltingo	1	—
31 Curato del Sagrario	1	1,200.00
* 32 Enfermería de San Francisco	2	1,834.00
33 Escuela de Artes	4	26,800.00
34 Fábrica de Catedral	7	69,866.00
** 35 Hospicio	5	13,359.37
** 36 Hospital de Belén	5	6,798.23
37 Hospital San Juan de Dios	108	98,148.00
* 38 Instituto de Ciencias	5	31,200.00
39 La Merced	89	145,888.30
** 40 Oratorio de San Felipe	9	53,900.00
* 41 Santo Cenáculo	9	37,773.32
** 42 Santos Lugares	1	1,000.00
43 Desvinculación de Capellanías	41	15,468.49
<b>Total</b>	<b>1,396</b>	<b>2'411,584.12</b>

Fuente: Periódico *El País*, 1858, núms. 82, 83, 84, 97 y 1857 N° 4.

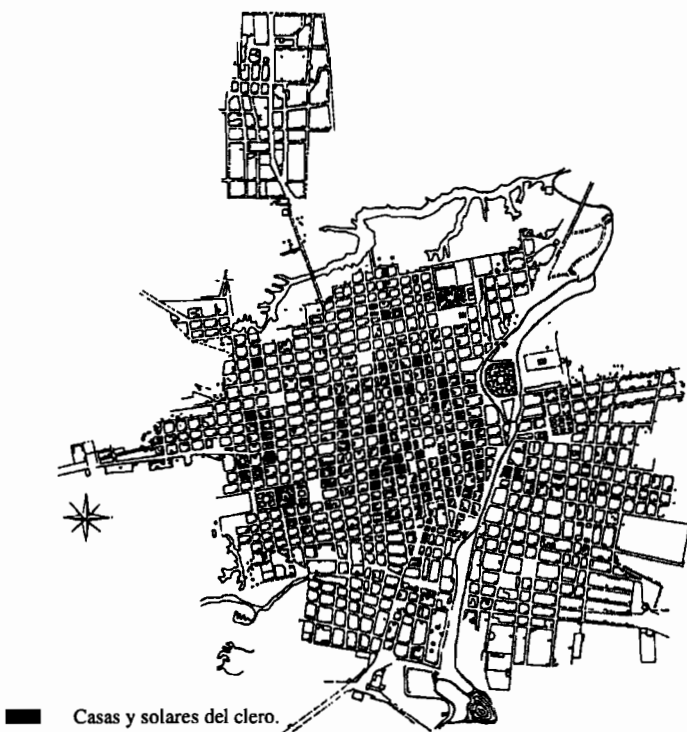
\* Datos que se agregaron de los bienes eclesiásticos que se desamortizaron en 1856.

\*\* Archivo de Instrumentos Públicos, varios notarios, 1856.

\*\*\* Jefatura de Hacienda, Jalisco, 1861.



**Plano 4**  
**La propiedad eclesiástica hasta la Reforma. Guadalajara 1884**



Fuente: Biblioteca Pública del Estado y Biblioteca del Congreso, *El país*, 1856 y 1861  
Archivo de Instrumentos Públicos, varios notarios, 1856.  
Realizó: Eduardo López Moreno, 1994.

*voluntarias no representaron la única forma de desamortización que generó la ley ni tampoco la principal.* Pues si al listado de 27 fincas, que presenta el protocolo del notario Juan Riestra (y que aparece en el libro de Bazant, Cuadro N° 9a), le añadimos los registros adicionales del resto de los notarios consultados (43 fincas, Cuadro N° 9b), resulta que con las setenta operaciones llevadas a cabo en forma libre, se produjeron ingresos por el orden del medio millón de pesos, cantidad que representa un quinto del capital que en principio debió desamortizarse en esos años (2.4 millones de pesos), y 5% de la propiedad que pudimos repertoriar.

El resto, que es la parte principal, se privatizó vía adjudicaciones y remates. Las primeras, en favor de los inquilinos que habitaban las casas,

y los segundos abiertos al mejor postor. Los bienes desamortizados registrados, cubren el 22.3% (312 casos) del patrimonio eclesiástico que logramos inventariar (Cuadro N° 8). El 24% fueron ventas, el 19.5% adjudicaciones y el 56.5% remates, con un total que asciende a un poco más de un millón de pesos, o sea el 44.7% de la riqueza inmobiliaria del clero que nos es conocida (véase el Cuadro N° 10).

**Cuadro N°. 9a**  
**Lista de ventas convencionales en Guadalajara, 1856**  
**Según el protocolo de Juan Riestra**

	Corporación	Comprador	Precio
1	Belem	José Palomar	1,200.00
2	Hospicio	Pedro J. Prieto	60,000.00
3	Carmen	Teodosio Berruero	1,800.00
4	Carmen	Rafael I. Tapia	95,000.00
5	Carmen	Evaristo Iñiguez	2,000.00
6	Jesús	Faustino G. Cevallos	2,400.00
7	Capellanías	Pedro Camarena	25,000.00
8	Carmen	Gertrudis Sánchez P.	2,000.00
9	Santa Teresa	Miguel González Rubio.	10,000.00
10	Jesús Ma.	Juan de Dios Arredondo	8,670.00
11	San Juan de Dios	José María Plancarte	12,000.00
12	Jesús Ma.	Agustín Fernandez Villa	10,000.00
13	Cgio. Guadalupano	Pedro J. Prieto	8,000.00
14	Santa Teresa	Ramón Navarro	8,000.00
15	Jesús Ma.	Vicente Ortigosa	8,000.00
16	Santa Mónica	Franciisco Berni	3,840.00
17	San Agustín	Benita Castro	4,300.00
18	san Agustín	Fco. Martínez Negrete	13,000.00
19	San Agustín	Fco. María Ortiz	10,000.00
20	San Agustín	Urbano Berruero	9,000.00
21	San Agustín	Fco. R. Martínez	8,000.00
22	San Agustín	Vicente González	12,800.00
23	San Agustín	Juan B. Cogordaut	2,000.00
24	San Agustín	Clemente Mendiola	5,000.00
25	San Agustín	Jesús Ascencio	8,000.00
26	San Agustín	Dolores M. de Pacheco	3,600.00
27	San Agustín	Manuel Cortés y V.	7,200.00
		<b>Total</b>	<b>340,810.00</b>

**Cuadro N° 9b**  
**Lista de ventas convencionales en Guadalajara, 1856**  
**Según el registro de varios notarios**

	Corporación	Comprador	Precio
1	Jesús María.		4,320.00
2	O. San Felipe		27,800.00
3	Catedral		18,000.00
4	San Diego		11,702.00
5	Santa Mónica		6,480.00
6	Santa Teresa		7,500.00
7	Colegio Clerical		3,500.00
8	Cofra. Sacramento		2,000.00
9-10	<2> Santo Domingo		1,300.00
11	Santo Domingo		1,200.00
12	Santo Domingo		1,050.00
13,16	<4> Santo Domingo		2,080.00
17,22	<6> Santo Domingo		4,000.00
23-24	<2> Santo Domingo		1,000.00
25,27	<3> Santo Domingo		4,650.00
28	Santo Domingo		8,500.00
29	Jesús Ma.		1,600.00
30	Col. Enseñanza		14,640.00
31	Santa Mónica		850.00
32	Santa Teresa		1,400.00
33	Santa Teresa		3,000.00
34-35	<2> Santa Mónica		13,080.00
36	Santa Teresa		2,425.00
37,40	<4> San Diego		6,097.60
41	Col. Enseñanza		3,000.00
42	Santa Teresa		300.00
43	Santa Teresa		4,000.00
	<b>Total</b>		<b>155,474.60</b>

Fuente: C. 9a. "Los Bienes de la Iglesia en México, J. Bazant y la Memoria de Hacienda 1857, Archivo General de la Nación. C. 9b. Registro de Varios Notarios, 1856, Archivo de Instrumentos Públicos del Estado.

**Cuadro N° 10**  
**Desamortización de bienes eclesiásticos por corporación.**  
**Guadalajara (1856). Ventas, adjudicaciones y remates**

Corporación	Ventas	Adjudic.	Remate	*	Total	Valor
Hospicio	1	—	4	—	5	72,067.00
Jesús María	6	9	10	3	28	129,175.00
Aniv. Catedral	—	—	1	—	1	4,072.00
Colecturía de Animas	1	3	7	—	11	17,750.00
Colegio Seminario	—	3	1	—	4	17,717.88
San Juan de Dios	3	2	2	2	9	22,633.00
Oratorio de S. Felipe	1	1	7	1	10	53,900.00
Santa Mónica	5	1	9	2	17	35,949.00
Hospital de Belén	1	3	—	1	5	4,633.00
Santa Ma. Gracia	—	14	13	—	27	126,550.00
Ntra. Sra. Guadalupe	3	1	—	—	4	34,640.00
Catedral	—	2	4	—	6	37,467.00
Colegio Clerical	3	—	7	—	10	16,100.00
Col. San Agustín	11	7	1	4	23	124,500.00
La Merced	—	1	27	1	29	48,098.30
Beaterio	—	—	5	—	5	4,308.00
Colegio Sn. Diego	5	—	4	—	9	29,199.60
Capellanías	1	1	10	—	12	33,534.00
Santo Cenáculo	—	—	3	—	3	5,566.67
C. San Antonio	—	1	2	—	3	1,233.34
Enf. San Francisco	—	—	1	—	1	734.00
Señor de la Humildad	—	—	2	—	2	1,800.00
Instituto de Ciencias	—	8	12	—	10	55,900.00
Santa Clara	—	—	1	—	1	2,200.00
Santo Domingo	25	—	1	—	26	32,177.60
El Carmen	8	—	1	—	9	109,650.00
Colegio Conciliar	—	1	—	—	1	5,600.00
Santa Teresa	11	2	21	—	34	62,364.00
Col. San Juan	—	1	—	—	1	1,600.00
Otros**	3	5	18	—	26	57,970.12
<b>Totales</b>	<b>88</b>	<b>66</b>	<b>174</b>	<b>14</b>	<b>332</b>	<b>1'149,089.51</b>

Fuente: Elaborado en base a los datos tomados de varios libros de registros notariales, varios notarios para el año de 1856.

Bazant (*Op. Cit.*) y periódico *El País* números 89, 91, 93-96 y 100, del año de 1856

\* Se registran las transacciones cuya escritura no indica claramente si se trata de una adjudicación ó de un remate, considerando además que en "remate" se ubican las adjudicaciones y remates cuando la finca no se vende al ocupante.

\*\* No se tiene el nombre de la corporación a quien pertenecían las fincas puestas en circulación.

### 13. Características de la privatización de la propiedad eclesiástica

El mismo autor supone que, hasta la aplicación de las leyes de Reforma, las diferentes ordenes religiosas en Guadalajara poseían propiedades inmuebles por un valor de millón y medio de pesos;<sup>111</sup> cifra que está muy por abajo del total del valor de la propiedad eclesiástica que registramos (2.4 millones de pesos, Cuadro N° 8).<sup>112</sup>

De las 312 fincas que aparecen registradas como vendidas, rematas o adjudicadas, ese mismo año, se puede inferir que las propiedades más caras fueron las que se vendieron con anticipación, lográndose así poner a salvo su "valor real". En ese sentido, Bazant tiene parcialmente razón, pues algunas corporaciones, beneficiándose de las prerrogativas que ofrecía la ley, pudieron liberar en el mercado convencional, una parte importante de su capital raíz. Ese fue el caso para algunas casas religiosas, que pusieron en circulación mucho más de un tercio del valor de su patrimonio inmobiliario, y no lo fue para otras, probablemente porque sus representantes no daban crédito a que, finalmente la ley, se pusiera en vigor.

Entre aquéllas, que aparecen más libradas de la acción gubernamental, figuran San Agustín y Santo Domingo; y entre las que se vieron más afectadas, Santa María de Gracia y Santa Teresa. Veamos con más atención estos casos:

- *San Agustín*, según el periódico oficial *El País*, tenía valuadas 38 propiedades en 128,150 pesos, pudiendo "deshacerse" de menos de un tercio de ellas (11 fincas); cuyo valor, sin embargo, representaba más de dos tercios del total, es decir, 82,900 pesos.

- *Santo Domingo*, enajena 23 bienes inmuebles a 29,177.6 pesos, a un costo superior de lo que la corporación tenía valuado en 1856, esto es, 23,450 pesos por 49 propiedades registradas.<sup>113</sup> De ellas, se tiene el antecedente de una sola adjudicación, que se hizo en favor de los inquilinos que habitaban la casa.

- *Santa María de Gracia*, recibe 126,550 pesos por 14 adjudicaciones y 13 remates, sin que aparezca ninguna venta anticipada de las 102 fincas, que en principio poseía en 1856, cuyo valor ascendía a 196,700 pesos.

111 Bazant, J. *Los bienes de la Iglesia en México*, Colegio de México, 1971.

112 Para mayor detalle, véase en el Anexo I, un desglose de la propiedad por corporaciones, en donde se señala con toda precisión la localización y el valor de cada una de las casas.

113 La diferencia entre esas dos cantidades (5,727.6 pesos), despierta una enorme duda sobre cuál era, en realidad, el patrimonio inmobiliario que la Iglesia tenía en la ciudad y el valor que éste representaba. Las 312 operaciones sobre las que fundamos nuestro análisis del proceso de desamortización, deben considerarse como parte de un universo que sin duda era mayor a las 1,396 casas habitación y los 2.4 millones de pesos, que se les atribuye como valor.

**Cuadro N° 11**  
**Venta de solares eclesiásticos por corporación.**  
**Guadalajara, 1856**

Corporación	Núm.	Ubicación	Extensión*	Valor**	
Belén	1	C 5 M 26	—	20.00	
	2	—	450.39	75.00	
	3	C 5 M 22	696.50	85.00	
	4	C 5 M 27	627.48	75.00	
	5	C 5 M 42	464.33	27.00	
	6	C 3 M 48	557.76	43.00	
	7	C 3 M 47	1,571.48	105.00	
	8	C 3 M 58	847.09	122.00	
	9	—	—	35.00	
	10	C 5 M 27	1,314.22	130.00	
	11	C 5 M 22	614.93	100.00	
	12	C 5 M 22	292.82	100.00	
	13	C 3 M 43	833.85	65.00	
	14	C 5 M 26	488.04	105.00	
	15	C 3 M 43	439.23	31.00	
	16	C 5 M 19	370.91	82.00	
	17	C 3 M 34	1,505.95	62.40	
	18	C 5 M 0	891.02	82.40	
	19	C 3	2,963.10	61.00	
	20	C 3 M 52	971.89	65.00	
	21	C 5 M 27	—	90.00	
	22	C 5 M 30	317.22	34.00	
	23	C 3 M 59	1,589.61	60.00	
	24	C 5 M 22	192.42	85.00	
	25	C 5 M 30	626.78	140.00	
	26	C 5 M 25	244.71	42.00	
	27	C 5 M 40	299.09	85.00	
	28	C 5 M 26	94.12	20.00	
	29	Linda hospital	25,323.69	55.00	
<b>Total</b>			<b>44,588.63</b>	<b>2,081.80</b>	
Hospicio	1	—	66,652.32	200.00	
	2	***	1,398.58	800.00	
	3	C 9 M 49	271.90	50.00	
	4	***	2,509.92	80.00	
	5-6	***	697.20	100.00	
	6	***	348.60	50.00	
	7-12	***	803.16	294.00	
	13	***	100.39	46.00	
	14	C 9 M 49	—	66.00	
	<b>Total</b>	<b>43</b>		<b>72,782.07</b>	<b>1,686.00</b>
	<b>Total General</b>			<b>117,370.70</b>	<b>3,767.80</b>

Fuente: Archivo de Instrumentos Públicos del Estado de Jalisco, varios notarios, año de 1856.

Notas: \* superficie en metros cuadrados. \*\* valor en pesos.

\*\*\* terrenos que lindan con la Plaza de Toros.

C9M49 = Cuartel 9, manzana 49

Realizó: X. Ibarra, E. Lopez, 1993

• *Santa Teresa*, con un capital inmobiliario estimado en 117,040 pesos, conformado por 85 fincas, logra vender en el mercado convencional, sólo 7 de ellas, recibiendo por ello 36,625 pesos; mientras que del resto, tenemos antecedente de 21 propiedades rematadas y dos adjudicadas.

Como ya lo evocamos, la Iglesia poseía, además, varios solares en la ciudad (alrededor de 13.4 has. ver Cuadro N°. 11); muchos de los cuales, al igual que las casas habitación, trataron de ser vendidos antes de que comenzaran las ventas forzosas.<sup>114</sup> El Hospital de Belén —que poseía por lo menos 122,332 varas cuadradas (85,265.40 mts<sup>2</sup>) en terrenos distribuidos en los cuarteles 3 y 4, intentó una venta sistemática de aquéllos que tenía dados en censo perpetuo. El hecho de que los enajenara a tiempo, le significó un ingreso de 2,164.9 pesos.

En lo general, las fincas adjudicadas o vendidas, se entregaron a las familias que las ocupaban o tenían en posesión. De las 312 operaciones registradas, 136 beneficiaron directamente a sus ocupantes (75 ventas y 61 adjudicaciones = 43.58%), 163 fueron adquiridas por el mejor postor, la gran mayoría de la veces personas ajenas a ellas (52.24%) y del resto no se tiene noticia (13 casos).

Es importante hacer notar que, el valor del bien raíz, entre un procedimiento y el otro, es mínimo. Según la ley, la diferencia era de 1%, pues las ventas se hacían al 5%, y las adjudicaciones al 6% de su valor. Paradójicamente, cuando la propiedad se remataba, el valor descendía aún más,<sup>115</sup> beneficiando en ese caso, al comprador no al inquilino, quien declaraba al solicitar la propiedad, que aquéllos que tenían el derecho, es decir, los arrendatarios, “ni quieren, ni pueden comprarla”.

Mientras que, en lo que respecta al suelo, los solares se entregaban a los ocupantes, casi siempre arrendatarios, que con el tiempo habían construido en ellos, vendiéndoles a un 4.6% o 5%, que era el valor del censo o renta que pagaban anualmente.

Así, independientemente del mecanismo de desamortización, la Iglesia capitaliza sus propiedades a un valor muy similar (con un rango que va del 4.6% al 6%). El hecho de que varias corporaciones, decidan vender libremente sus propiedades raíces, en el plazo que estipula la ley, en lugar de adjudicarlas o rematarlas, se puede explicar por varios factores: (i) probablemente hasta la aplicación de las leyes, las fincas estaban sub-

---

114 El Hospital de San Juan de Dios poseía, por lo menos, un terreno superior a 4 manzanas y media, en el cuartel número cinco. No tenemos noticias de ventas previas de ellos, mientras que sí es de nuestro conocimiento, que algunos de los terrenos, fueron solicitados en adjudicación. Cf. Plano 7.

115 Recuérdese que por ley, las casas se remataban a dos terceras partes de su valor.

valuadas con el objeto de reducir las contribuciones fiscales, mientras que las ventas libres se hacen al 5% del valor real de la propiedad;<sup>116</sup> (ii) si bien el 1%, no implica una diferencia económica substancial, da lugar a un mecanismo de recuperación de capital diferente, pues los contratos de ventas se celebran a corto plazo o al contado, y las adjudicaciones son siempre a largo plazo; (iii) muchas de las operaciones pudieron haberse llevado a cabo con inquilinos prestanombres, de ahí que las propiedades más caras, fueran las primeras en enajenarse; y (iv) vendiendo, la Iglesia toma una cierta iniciativa en lugar de dejarsela al Estado.

#### 14. Un nuevo proceso de acumulación de la propiedad raíz

En principio, 1,396 casas y amplios terrenos, debieron desamortizarse en 1856. Muy probablemente, varias propiedades pudieron ponerse a salvo a través de ventas ficticias a prestanombres. Práctica que intentó combatirse con dos decretos promulgados por los gobernadores Herrera y Cairo y Jesús Camarena en 1856. En el primero, se declaran nulas y se prohíben todo tipo de enajenaciones y ventas de bienes eclesiásticos, en virtud de que se hacían con el objeto de eludir la ley de desamortización; y en el segundo, se castiga a los inquilinos prestanombres, haciéndoles perder el derecho que por ley les asistía.<sup>117</sup>

Desconocemos cuántas casas-habitación pudieron adquirirse, a través de ese mecanismo, en relación a la "muestra" que hemos venido analizando (312 operaciones). Sabemos, sin embargo, que todas las propiedades fueron vendidas, adjudicadas o rematadas a 118 personas; es decir, en promedio casi tres viviendas correspondieron a cada persona. Si consideramos que esta figura, refleja el comportamiento general del proceso de privatización de la propiedad eclesiástica, podemos concluir que la desamortización dió lugar a un nuevo proceso de acumulación de los bienes raíces. Proceso que es aún más evidente, a la luz de un análisis pormenorizado sobre los compradores; 23 de entre ellos, adquirieron propiedades por un valor de 509,705 pesos, un poco más de un quinto del valor total puesto en circulación; y sólo ocho participaron con el 13.3% (321,615

---

116 Eso explica el por qué, algunas corporaciones, percibieron más recursos de los que el ramo de hacienda tenía contabilizados, incluso por la mitad de las propiedades registradas.

117 El primer decreto se expidió el 26 de julio de 1856 y el segundo el 21 de octubre del mismo año.



pesos) del costo total del conjunto de transacciones que tomamos como universo de estudio (cf. Cuadro N° 12).

Sin duda, el proceso de privatización del suelo municipal, se reproduce con las casas-habitación propiedad del clero. Los principales compradores de bienes eclesiásticos se interesaban, principalmente, por las casas y accesorias —o tiendas—, ubicadas básicamente en los cuarteles 1 y 2 de la ciudad, y otras viviendas construidas junto a establecimientos religiosos.

El 28 de enero de 1858, el gobierno conservador de Zuloaga, declara nula la ley de desamortización y restituye de nuevo la propiedad raíz a las corporaciones eclesiásticas, obligando a que en las escrituras se asentara:

queda nula y sin efecto esta adjudicación o este remate, y la finca a que ella se refiere, continúa en el dominio y posesión de tal corporación o comunidad.<sup>118</sup>

Es de constatar, que el decreto deja fuera las ventas directas, lo que nos hace suponer que le resultan benéficas, tanto a la Iglesia como a los grupos ligados al nuevo gobierno. Esta reacción a las Leyes de desamortización, tuvo una vida corta, el 5 de febrero de 1861, casi tres años después, el Presidente Juárez nacionaliza los bienes eclesiásticos, ordenando que se les reintegre las fincas urbanas y rústicas a los beneficiarios legítimos de la Ley Lerdo, llámese adjudicatarios, rematantes o compradores, siempre y cuando no hubieran celebrado compras con el mismo clero durante esos tres años;<sup>119</sup> conservándoseles los mismos derechos, de preferencia y sistemas de compra o adjudicación, que fueron utilizados en el 56.

A pesar de los buenos propósitos de la ley, un nuevo proceso de acumulación de la propiedad se lleva a cabo en estos años, amparado por los remates y las redenciones forzadas de los capitales, que fueron asignados desde la ley de desamortización. De 129 casos de nacionalización de casas habitación, que pudimos registrar entre marzo y mayo de 1861, un poco más de la mitad se concentró en 10 personas y una sola adquirió el 20% de los bienes. Más de dos tercios del capital total desvinculado —que era igual a 243,065.96 pesos,<sup>120</sup> favoreció a 19 personas, 9 de las cuales, recibieron valores inmobiliarios por el 51.94% del capital en circulación.

---

118 Reglamento de la Ley del 28 de enero de 1858, Artículo Cuarto, Guadalajara 4 de abril de 1858. Obligando a entregar a las corporaciones, los títulos de dominio en posesión de los diferentes beneficiarios (Art. 5°). Y con el compromiso de restituirles las sumas que habían cubierto a la hacienda pública por alcabala, réditos o capitales, a través de bonos fiscales (Arts. 9° y 10°).

119 Decreto publicado en Guadalajara, el 26 de marzo de 1861, por el gobernador P. Ogazon.

120 De ellos 197,984.60 pesos, fueron por *Redención* de 112 fincas urbanas y 30,081.36 pesos por el *Reconocimiento* de 17 fincas. Referirse al Anexo III, en donde presentamos los cuadros recapitulativos del impacto de las leyes de 1861.

De esta manera, un fuerte proceso de acumulación, que permitió que tres miembros de familias acaudaladas: Don Carlos Camarena, Julián Villalvazo y Don Manuel Ocampo, recibieran propiedades raíces, por un valor equivalente a un tercio del capital nacionalizado en ese mismo año.<sup>121</sup> Capital que, por ley, debía ingresar a la Jefatura de Hacienda del gobierno del estado.

**Cuadro N° 12**  
**Privatización de las casas habitación propiedad del clero**  
**Guadalajara, 1856**  
**Lista de los principales compradores**

Núm.	Nombre comprador	Capital
1	Rafael I. Tapia	95,000.00
2	Pedro L. Prieto	60,000.00
3	Manuel Ocampo	42,799.00
4	José Palomar	29,000.00
5	Pedro Camarena	25,000.00
6	Eulogio Rico	24,100.00
7	Luis Alvarez	23,600.00
8	Ignacio de la Torre	22,116.00
9	Antonio Leataud	16,600.00
10	Juan de Dios Rosas	14,640.00
11	Pedro Ogazon	13,800.00
12	Nicolas Remus	13,600.00
13	José Antonio Sar	13,366.00
14	Ygnacio Madrid	13,266.00
15	Vicente González	12,800.00
16	Carlos R. Camarena	12,116.00
17	José María Plancarte	12,000.00
18	Lázaro Pérez	11,200.00
19	Agustín Bermudez	11,702.00
20	Fco. María Ortiz	10,000.00
21	Agustín Fernandez Villa	10,000.00
22	Miguel González Rubio	10,000.00
23	Fco. Martínez Negrete	13,000.00
	<b>Total</b>	<b>509,705.00</b>

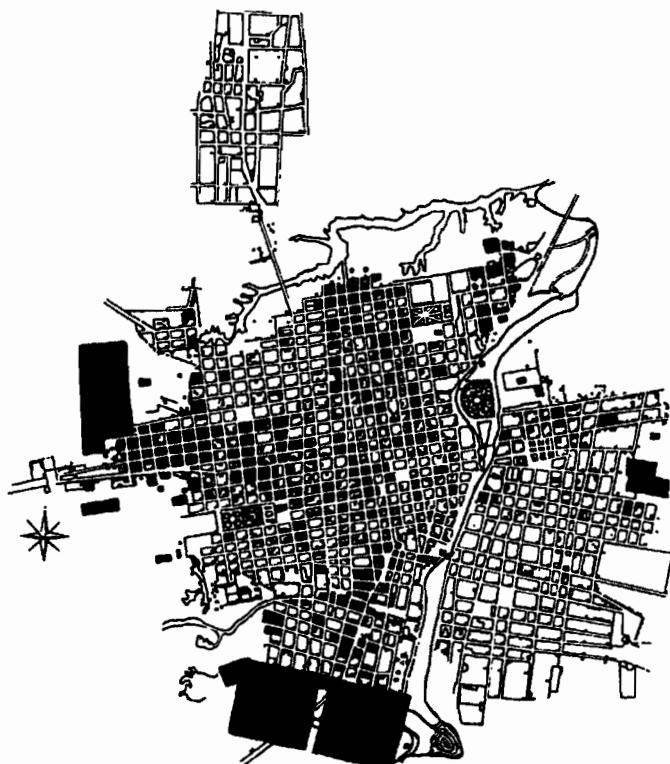
Fuente: varios libros de registros notariales, varios notarios, 1856. Periódico *El País*, núms. 89, 91, 93-96 y 100 del año 1856.

Nota: valores en pesos.

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

121 Remitirse al Cuadro N° 12, que presenta a las principales personas, que se vieron favorecidas por la distribución de la propiedad eclesiástica en Guadalajara, a raíz de la aplicación de la ley de 1861.

**Plano 5**  
**Guadalajara, 1884. Superficie total privatizada**  
**por las Leyes de Reforma. (propiedad municipal y eclesiástica)**



Casas y solares propiedad del clero y el municipio.

Fuente: Biblioteca Pública del Estado, Biblioteca del Congreso. *El País*, 1856 y 1861.

Realizó: Eduardo López Moreno, 1994.

## 15. Conclusión general

La historia oficial del liberalismo del siglo pasado, ha puesto un especial énfasis en la pérdida de la propiedad eclesiástica en Guadalajara, ocupándose principalmente de los conventos e iglesias, que fueron suprimidos y demolidos. Poco se ha investigado la enorme influencia que este movimiento tuvo en la propiedad inmobiliaria urbana, que estaba en manos de la Iglesia y del Municipio. Y todavía menos, se ha analizado el impacto que

esas transformaciones tuvieron sobre las condiciones habitacionales de los pobladores de la ciudad y sobre el modelo de ocupación socio-espacial.

En tan sólo 18 años, probablemente dos tercios del área total de Guadalajara, cambió de propietario. Una modificación tan severa de la estructura jurídica de la propiedad raíz, sólo pudo llevarse a efecto por las nuevas tendencias doctrinarias liberales; según las cuales, se hacía necesario combatir las diversas corporaciones que el estado patrimonial había creado, así como los privilegios que le eran inherentes, a fin de instaurar en su lugar, una nación jurídicamente uniforme que permitiera el libre enriquecimiento de todos los individuos que componen la sociedad.

Bajo esa lógica, los liberales arremeten por igual en contra de las propiedades del clero y del Municipio. Dos instituciones, que si bien habían acumulado un inmenso monopolio inmobiliario, no lo habían hecho de la misma forma ni con el mismo objetivo. Pues la primera de ellas, lo que busca es atesorar un bien que en la medida de lo posible, pueda acrecentar sin ponerlo en circulación. Mientras que el Municipio, lo que intenta es distribuir este bien, de una manera accesible, entre todos aquéllos que aún no tienen resuelto su problema habitacional.

Dos formas completamente diferentes de "estancamiento" de la propiedad que, desafortunadamente, corren la misma suerte. Una había sido producto de una acumulación histórica de un actor particular, y la otra, de un medio que había contribuido a la historia del desarrollo general de la ciudad y de la política de vivienda social. Las dos son privatizadas por igual, a fin de facilitar el libre juego de los intereses individuales, que son la base de la prosperidad general —según afirman los teóricos reformistas.

La propiedad de la Iglesia, por ley, debía adjudicarse a las familias que ocupaban los terrenos o casas-habitación, en un término no mayor de tres meses. De acuerdo con nuestra muestra final (525 casos en total), más de un tercio de la propiedad, no fue entregada en el plazo que estipulaba la ley de desamortización; de tal forma que los establecimientos religiosos, que aún conservaban propiedades en 1861, las perdieron a raíz de la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos.

En relación a la información recabada, el capital que finalmente se puso en circulación, fue del orden de los 1.32 millones de pesos;<sup>122</sup> de los cuales, poco más de un millón, correspondió a las ventas, adjudicaciones y remates, llevados a cabo bajo la ley del 56. El resto a las disposiciones, que el gobierno de Juárez, adoptó una vez que se consolidó el gobierno

---

122 Tomando en consideración, que los remates de casas que se llevaron a cabo entre marzo y agosto de 1861, los cuales supusieron una traslación de capital por 105,322 pesos. Véase el Cuadro N° 13, de resumen.

liberal en el 61. Un tercio del total global se concentró en sólo 11 manos, lo que, a nuestro modo de ver, da luz sobre las condiciones generales en que el proceso de privatización de la propiedad del clero pudo llevarse a cabo. Sin perjuicio de caer en cálculos demasiado groseros, podríamos considerar, extrapolando estos datos, que 480 personas acumularon las cerca de 1,396 casas y 13.4 has. de terrenos, que se liberaron en cinco años; convirtiéndose en propietarias y convirtiendo en inquilinos —con otro tipo de condiciones de arrendamiento—, a las cerca de 800 o 1,100 familias restantes, las cuales hasta ese entonces habían ocupado esas propiedades.

La transformación del tipo jurídico de la propiedad, supone entonces un cambio fundamental en las relaciones de propiedad, en que las personas que gozaban de un derecho de renta perpetuo, mudan a arrendatarios a corto plazo, con un derecho muy precario sobre las casas habitación que pertenecían al clero.

**Cuadro N° 13**  
**Cuadro Recapitulativo: privatización de la propiedad del clero**  
**Guadalajara, 1856-1861**

	Tipo	Núm.	Valor
Desamortización (ley del 56)	casas	312	1'078,640.00
	solares	43	3,767.80
Nacionalización (ley del 61)	casas*	112	197,984.60
	casas**	17	30,081.36
	capellanías***	41	18,663.48
	<b>Total</b>	<b>525</b>	<b>1'329,137.24</b>

Fuente : compuesto en base a la información de los cuadros números 8, 9, 10 y anexos I y II.

Notas: \* Por redención de capitales. \*\* Fincas urbanas en reconocimiento

\*\*\* Capellanías desvinculadas. Realizó : Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

También, por ley, la propiedad municipal debía ser entregada a los inquilinos, bajo un sistema de adjudicación. Las enormes ventajas que les ofrecieron, fueron en muchos de los casos, capitalizadas por compradores que no las ocupaban; muchos de los cuales, tenían recursos económicos más elevados, y desafortunadamente, no siempre la necesidad de esa vivienda. De las 172 has. privatizadas, se estima que poco menos de la mitad, correspondió a los terrenos adjudicados (44.30%), mientras que las ventas tomaron la parte mayoritaria (55.70%). Un número muy reducido

de familias (seis), concentró una gran cantidad de solares con enormes extensiones (40% de la superficie privatizada).

Un proceso de acumulación y de enriquecimiento que, en relación al valor del suelo y del patrimonio construido, posee una significación distinta, pues una sola de las casas-habitación, propiedad del clero, se vendió a un costo superior a la suma total que se percibió por la venta de los ejidos. De otra forma dicho, un 30% de la superficie de la ciudad, hasta entonces en manos del Municipio, reeditó 37,425.31 pesos, o sea el 2.8% de lo que produjo un poco más de un tercio del parque inmobiliario que poseía el clero durante la Reforma.

A nivel nacional y local, una clase media ilustrada, comienza el movimiento de Reforma, con la esperanza de generar una clase media propietaria que con su fuerza expansiva de pié a un proceso general de desarrollo en el país. No cabe la menor duda que, en Guadalajara, el liberalismo contribuyó a conformar una élite propietaria; principalmente, comerciantes medios y algunos terratenientes importantes, quienes fueron los principales beneficiados. Podemos ver que no se trata de la emergencia de una nueva clase media, sino de un proceso de conformación de una existente.

Es bastante paradójico que el suelo —considerado, por los liberales, como un bien universal destinado a tener una circulación libre en la sociedad—, terminara por acumularse en muy pocas manos. Primero, a través de las adjudicaciones y ventas; después, por las almonedas o subastas; enseguida por los traspasos de dominio entre particulares (o cesiones de derechos); y finalmente, por los despojos, legalmente encubiertos o no, que se hicieron de la propiedad que los censatarios habían construido sobre el suelo en que estaban asentados.<sup>123</sup> Todos estos mecanismos, forzaron a muchas familias a desocupar su vivienda o a ocuparla bajo otras condiciones. Estimamos que, entre 600 y 800, debieron sufrir las consecuencias de ese proceso de acumulación que, sin duda, es el más importante de la historia de la ciudad.

La propiedad compartida, tiende a disolverse poco a poco, perdiéndose el derecho perpetuo que da una libertad casi total para disponer del bien; y su lugar es tomado por la propiedad privada, en la que habitan los propios dueños o éstos la rentan a los antiguos o a nuevos locatarios.

---

123 En efecto, los inquilinos que por diferentes causas, no pudieron convertirse en propietarios del predio que ocupaban, de acuerdo con la ley, seguían siendo los dueños de lo que en el transcurso de los años habían construido sobre el mismo, llámese casa-habitación, pequeño taller, comercio, etc. Debido a las deudas que muchos de ellos habían acumulado en el pago del censo o renta, el Ayuntamiento les obligaba a enajenar sus construcciones, con el objeto de que con la suma percibida pudieran ponerse al corriente de sus deudas.

Se trata de una lucha por la propiedad, pero también por transformar las relaciones de propiedad. Los cambios permiten que, en adelante, los propietarios de los bienes raíces, puedan valorizarlos a través de un uso más capitalista, una vez destruidos los derechos hereditarios sobre el suelo. En ese sentido, se da un paso fundamental de la propiedad patrimonial mercantil, hacia su explotación futura capitalista.

En lo inmediato, el liberalismo contribuye a expandir la vivienda en arrendamiento. Y debido a que la oferta principal de casas habitación, en los años siguientes, se centra principalmente en la creación de cuartos aislados y el desarrollo de vecindades, se genera un fuerte proceso de densificación, que en algunas zonas de la ciudad, incrementa las tasas de hacinamiento, e incluso, la ocupación irregular en la periferia.

Sin duda, este movimiento muestra sus límites en cuanto a su capacidad autoreguladora. La tendencia acumulativa de los individuos, se ve favorecida por una serie de principios presentados como universales, en donde deliberadamente se excluye el enjuiciar la acumulación privada; mientras que, la que hacían los diferentes cuerpos durante la colonia, era objeto de un ataque implacable. Parecería ser que, la lucha que los liberales libraban con las leyes que ellos mismos calificaban de "excepcionales" (ligadas al gobierno colonial), no les permitió advertir los eventuales efectos perversos que las leyes llamadas "naturales" podían traer consigo.

Es en este periodo, que se empieza a estructurar el mercado inmobiliario, definiéndose, simultáneamente, el papel que éste jugará en lo sucesivo como elemento esencial en la conformación de las relaciones sociales y en el funcionamiento general de la sociedad. El Estado, por su parte, se limitará a hacer respetar el libre juego del mismo, asegurando, simbólicamente y discursivamente, la producción de un cierto número de bienes colectivos, entre los cuales, la vivienda social, desafortunadamente, no hace parte de ellos.

En realidad, los principios en que se funda el liberalismo: derecho, libertad, universalidad..., fueron confiscados por un pequeño grupo, que en nombre del progreso y el orden, confiscaron igualmente la propiedad inmobiliaria. Sin duda, los beneficios del liberalismo se restringieron a unos cuantos. Extraña concepción de la universalidad.

**Anexo**  
**Cuartel N° 5**  
**Adjudicaciones**

Núm	Fecha	Núm. de Ejido	Ubicación	Superficie varas <sup>2</sup>	Precio en pesos	V <sup>2</sup> por c/peso	Superficie metros <sup>2</sup>	M <sup>2</sup> por c/peso	valor del M <sup>2</sup> /peso
1	1856	—	—	2,352.61	—	—	1,640.24	—	—
2	1856	228	C5M0	3,384.00	33.33	101.53	2,359.32	70.79	0.01
3	1856	—	C5M0	6,640.00	166.67	39.84	4,629.41	27.78	0.04
4	1856	220	C5M0	10,000.00	250.00	40.00	6,972.00	27.89	0.04
5	1856	213	C5M100	—	33.33	—	—	—	—
6	1856	—	C5M100	338.00	16.67	20.28	235.65	14.14	0.07
7	1856	—	C5M100	480.10	47.20	10.17	334.73	7.09	0.14
8	1856	215	C5M100	552.00	66.67	8.28	384.85	5.77	0.17
9	1856	—	C5M100	651.00	21.00	31.00	453.88	21.61	0.05
10	1856	8	C5M12	4,185.00	50.00	83.70	2,917.78	58.36	0.02
11	1856	8	C5M12	4,185.00	50.00	83.70	2,917.78	58.36	0.02
12	1856	8.10	C5M18	—	54.17	—	—	—	—
13	1856	—	C5M18	577.50	20.84	27.71	402.63	19.32	0.05
14	1856	111	C5M19	655.75	33.33	19.67	457.19	13.72	0.07
15	1856	5	C5M21	—	25.00	—	—	—	—
16	1856	32	C5M23	264.00	35.43	7.45	184.06	5.20	0.19
17	1856	21	C5M39	700.00	16.67	41.99	488.04	29.28	0.03
18	1856	24	C5M39	648.00	33.33	19.44	451.79	13.55	0.07
19	1856	25	C5M40	—	41.67	—	—	—	—
20	1856	26	C5M40	986.00	50.00	19.72	687.44	13.75	0.07
21	1856	—	C5M42	2,522.00	—	—	1,758.34	—	—
22	1856	36	C5M43	4,760.00	33.33	142.81	3,318.67	99.57	0.01
23	1856	38	C5M43	1,976.00	33.33	59.29	1,377.67	41.33	0.02
24	1856	—	C5M43	867.96	—	—	605.14	—	—
25	1856	—	C5M43	661.76	—	—	461.38	—	—
26	1856	42	C5M45	2,888.00	33.33	86.65	2,013.51	60.41	0.02
27	1856	40	C5M45	7,955.00	33.33	238.67	5,546.23	166.40	0.01
28	1856	30	C5M45	520.00	35.43	14.68	362.54	10.23	0.10
29	1856	43	C5M46	5,609.00	35.43	158.31	3,910.59	110.38	0.01
30	1856	31	C5M46	3,030.00	35.43	85.52	2,112.52	59.63	0.02
31	1856	45	C5M48	1,848.00	41.67	44.35	1,288.43	30.92	0.03
32	1856	—	C5M49	1,189.87	33.33	35.70	829.58	24.89	0.04
33	1856	—	C5M49	1,469.60	50.00	29.39	1,024.61	20.49	0.05
34	1856	—	C5M49	2,955.90	—	—	2,060.85	—	—
35	1856	51	C5M49	1,425.00	33.00	43.18	993.51	30.11	0.03
36	1856	53	C5M50	4,650.00	50.00	93.00	3,241.98	64.84	0.02
37	1856	57	C5M51	—	20.84	—	—	—	—
38	1856	57	C5M51	—	20.84	—	—	—	—
39	1856	229	C5M51	1,887.00	50.00	37.74	1,315.62	26.31	0.04
40	1856	63	C5M54	2,173.00	50.00	43.46	1,515.02	30.30	0.03
41	1856	61	C5M54	2,173.00	50.00	43.46	1,515.02	30.30	0.03
42	1856	57	C5M55	—	20.84	—	—	—	—



**Cuartel N° 5 (continuación)**  
**Adjudicaciones**

Núm	Fecha	Núm. de Ejido	Ubicación	Superficie varas <sup>2</sup>	Precio en pesos	V <sup>2</sup> por c/peso	Superficie metros <sup>2</sup>	M <sup>2</sup> por c/peso	valor del M <sup>2</sup> /peso
43	1856	67	C5M55	1,640.00	58.33	28.12	1,143.41	19.60	0.05
44	1856	84	C5M56	—	20.84	—	—	—	—
45	1856	71	C5M56	—	41.65	—	—	—	—
46	1856	72	C5M56	920.00	50.00	18.40	641.42	12.83	0.08
47	1856	—	C5M57	4,079.50	50.00	81.59	2,844.23	56.88	0.02
48	1856	—	C5M58	1,160.00	50.00	23.20	808.75	16.18	0.06
49	1856	77	C5M58	1,720.00	50.00	34.40	1,199.18	23.98	0.04
50	1856	84	C5M58	971.50	20.84	46.62	677.33	32.50	0.03
51	1856	86	C5M58	937.50	33.33	28.13	653.63	19.61	0.05
52	1856	86	C5M58	937.50	33.33	28.13	653.63	19.61	0.05
53	1856	89	C5M59	—	41.67	—	—	—	—
54	1856	—	C5M59	1,400.00	33.33	42.00	976.08	29.29	0.03
55	1856	90	C5M67	—	33.33	—	—	—	—
56	1856	90	C5M67	—	33.33	—	—	—	—
57	1856	111	C5M76	—	33.33	—	—	—	—
58	1856	105	C5M76	2,150.00	50.00	43.00	1,498.98	29.98	0.03
59	1856	—	C5M76	1,488.00	37.50	39.68	1,037.43	27.66	0.04
60	1856	—	C5M76	1,462.00	37.50	38.99	1,019.31	27.18	0.04
61	1856	—	C5M76	899.00	20.84	43.14	626.78	30.08	0.03
62	1856	101	C5M76	592.00	33.33	17.76	412.74	12.38	0.08
63	1856	104	C5M77	—	16.67	—	—	—	—
64	1856	108	C5M77	—	29.17	—	—	—	—
65	1856	108	C5M77	—	29.17	—	—	—	—
66	1856	—	C5M77	1,687.74	33.33	50.64	1,176.69	35.30	0.03
67	1856	110	C5M77	918.00	33.33	27.54	640.03	19.20	0.05
68	1856	109	C5M77	357.00	25.00	14.28	248.90	9.96	0.10
69	1856	—	C5M77	1,202.41	135.00	8.91	838.32	6.21	0.16
70	1856	—	C5M77	2,021.25	—	—	1,409.22	—	—
71	1856	112	C5M77	1,680.00	41.67	40.32	1,171.30	28.11	0.04
72	1856	116	C5M78	—	20.84	—	—	—	—
73	1856	117	C5M78	960.00	33.33	28.80	669.31	20.08	0.05
74	1856	120	C5M78	920.00	33.33	27.60	641.42	19.24	0.05
75	1856	—	C5M78	1,127.50	62.50	18.04	786.09	12.58	0.08
76	1856	—	C5M78	1,000.00	33.33	30.00	697.20	20.92	0.05
77	1856	118	C5M78	2,369.00	35.43	66.86	1,651.67	46.62	0.02
78	1856	115	C5M78	1,368.00	41.67	32.83	953.77	22.89	0.04
79	1856	132	C5M82	—	50.00	—	—	—	—
80	1856	133	C5M82	2,464.50	41.67	59.14	1,718.25	41.23	0.02
81	1856	140	C5M85	3,030.00	33.33	90.91	2,112.52	63.38	0.02
82	1856	139	C5M85	1,365.00	33.33	40.95	951.68	28.55	0.04
83	1856	144	C5M86	5,557.50	33.33	166.74	3,874.69	116.25	0.01
84	1856	152	C5M87	2,655.50	33.33	79.67	1,851.41	55.55	0.02

**Cuartel N° 5 (continuación)**  
**Adjudicaciones**

Núm	Fecha	Núm. de Ejido	Ubicación	Superficie varas <sup>2</sup>	Precio en pesos	V <sup>2</sup> por c/peso	Superficie metros <sup>2</sup>	M <sup>2</sup> por c/peso	valor del M <sup>2</sup> /peso
85	1856	149	C5M87	1,232.00	50.00	24.64	858.95	17.18	0.06
86	1856	148	C5M87	1,920.00	50.00	38.40	1,338.62	26.77	0.04
87	1856	153	C5M88	1,265.00	66.67	18.97	881.96	13.23	0.08
88	1856	153	C5M88	1,375.00	66.67	20.62	958.65	14.38	0.07
89	1856	156	C5M90	—	33.33	—	—	—	—
90	1856	159	C5M91	12,012.00	83.33	144.15	8,374.77	100.50	0.01
91	1856	167	C5M93	2,817.50	50.00	56.35	1,964.36	39.29	0.03
92	1856	168	C5M93	1,681.00	33.33	50.44	1,171.99	35.16	0.03
93	1856	166	C5M93	—	25.00	—	—	—	—
94	1856	177	C5M95	1,295.00	47.22	27.42	902.87	19.12	0.05
95	1856	181	C5M96	1,386.50	50.00	27.73	966.67	19.33	0.05
96	1856	192	C5M97	1,122.00	47.22	23.76	782.26	16.57	0.06
97	1856	183	C5M97	1,440.00	47.22	30.50	1,003.97	21.26	0.05
98	1856	198	C5M98	—	37.40	—	—	—	—
99	1856	—	C5M98	—	150.00	—	—	—	—
100	1856	193	C5M98	2,016.00	50.00	40.32	1,405.56	28.11	0.04
101	1856	205	C5M99	—	29.17	—	—	—	—
102	1856	205	C5M99	—	29.17	—	—	—	—
103	1856	209	C5M99	800.00	33.33	24.00	557.76	16.73	0.06
104	1856	203	C5M99	1,998.00	83.34	23.97	1,393.01	16.71	0.06
105	1856	—	C5M99	1,491.00	41.67	35.78	1,039.53	24.95	0.04
106	1868	18	C5M38	675.00	16.16	41.77	470.61	29.12	0.03
107	1872	47	C5M49	1,680.00	33.33	50.41	1,171.30	35.14	0.03
108	1872	3	C5M10	300.00	3.92	76.53	209.16	53.36	0.02
109	1872	3	C5M10	325.00	4.25	76.47	226.59	53.32	0.02
110	1872	3	C5M10	450.00	5.88	76.53	313.74	53.36	0.02
111	1872	3	C5M10	200.00	2.65	75.47	139.44	52.62	0.02
112	1872	0	C5M40	392.00	33.33	11.76	273.30	8.20	0.12
113	1872	27	C5M40	816.00	33.33	24.48	568.92	17.07	0.06
114	1873	131	C5M82	1,224.00	33.33	36.72	853.37	25.60	0.04
115	1873	214	C5M100	363.00	16.67	21.78	253.08	15.18	0.07
116	1873	216	C5M100	650.00	33.33	19.50	453.18	13.60	0.07
117	1873	207	C5M99	688.00	20.83	33.03	479.67	23.03	0.04
118	1873	207	C5M99	672.00	20.83	32.26	468.52	22.49	0.04
Suma total				178,476.45	4,658.59		125,835.15		
Costo promedio						47.40		33.04	0.05
Superficie promedio								1,338.67	

C5M45 = Cuartel 5, manzana núm. 45.

El precio pagado por las adjudicaciones que no tienen superficie es de \$870.76 pesos con 24 casos. Si con un peso se compran 47.40 varas cuadradas, resulta una superficie estimada en 41,274.02 varas cuadradas; o sea 28,769.91 metros cuadrados adicionales.

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).

Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.

**Cuartel N° 5 (continuación)**  
**Ventas**

Núm	Fecha	Núm. de Ejido	Ubicación	Superficie varas <sup>2</sup>	Precio en pesos	V <sup>2</sup> por c/peso	Superficie metros <sup>2</sup>	M <sup>2</sup> por c/peso	valor del M <sup>2</sup> /peso
1	1856	5	C5M10	—	20.00	—	—	—	—
2	1856	4	C5M10	—	20.00	—	—	—	—
3	1856	1	C5M10	56.00	15.00	3.73	39.04	2.60	0.38
4	1856	218	C5M100	—	70.00	—	—	—	—
5	1856	15	C5M15	—	26.00	—	—	—	—
6	1856	—	C5M38	—	24.00	—	—	—	—
7	1856	16	C5M38	—	25.00	—	—	—	—
8	1856	16	C5M38	—	50.00	—	—	—	—
9	1856	11	C5M38	—	25.00	—	—	—	—
10	1856	33	C5M43	1,039.50	—	—	724.74	—	—
11	1856	45	C5M48	—	41.67	—	—	—	—
12	1856	65	C5M55	—	150.00	—	—	—	—
13	1856	73	C5M56	—	100.00	—	—	—	—
14	1856	—	C5M56	2,139.00	658.00	3.25	1,491.31	2.27	0.44
15	1856	—	C5M56	1,003.10	60.00	16.72	699.36	11.66	0.09
16	1856	78	C5M58	—	42.00	—	—	—	—
17	1856	80,83	C5M58	1,282.50	50.00	25.65	894.16	17.88	0.06
18	1856	—	C5M59	—	20.00	—	—	—	—
19	1856	—	C5M59	—	20.00	—	—	—	—
20	1856	88	C5M59	—	17.00	—	—	—	—
21	1856	94	C5M75	507.00	60.00	8.45	353.48	5.89	0.17
22	1856	106	C5M76	—	25.00	—	—	—	—
23	1856	—	C5M76	2,150.00	50.00	43.00	1,498.98	29.98	0.03
24	1856	108	C5M77	—	15.00	—	—	—	—
25	1856	116	C5M78	—	31.70	—	—	—	—
26	1856	121,124	C5M79	—	150.00	—	—	—	—
27	1856	128	C5M80	—	60.00	—	—	—	—
28	1856	125	C5M80	—	130.00	—	—	—	—
29	1856	129	C5M81	—	300.00	—	—	—	—
30	1856	136	C5M83	—	150.00	—	—	—	—
31	1856	144	C5M86	—	18.00	—	—	—	—
32	1856	158	C5M9	—	40.00	—	—	—	—
33	1856	171	C5M94	—	50.00	—	—	—	—
34	1856	172	C5M94	—	50.00	—	—	—	—
35	1856	175	C5M95	—	90.00	—	—	—	—
36	1856	176	C5M95	—	64.00	—	—	—	—
37	1856	178,179	C5M95	—	58.20	—	—	—	—
38	1856	180	C5M95	—	43.30	—	—	—	—
39	1856	—	C5M97	—	60.00	—	—	—	—
40	1856	—	C5M97	—	160.00	—	—	—	—
41	1856	186	C5M97	—	90.00	—	—	—	—
42	1856	203	C5M97	—	50.00	—	—	—	—
43	1856	188	C5M97	—	100.00	—	—	—	—
44	1856	—	C5M98	—	100.00	—	—	—	—

**Cuartel N° 5 (continuación)**  
**Ventas**

Núm	Fecha	Núm. de Ejido	Ubicación	Superficie varas <sup>2</sup>	Precio en pesos	V <sup>2</sup> por c/peso	Superficie metros <sup>2</sup>	M <sup>2</sup> por c/peso	valor del M <sup>2</sup> /peso
45	1856	—	C5M98	—	130.00	—	—	—	—
46	1856	202	C5M98	—	200.00	—	—	—	—
47	1856	195	C5M98	—	20.00	—	—	—	—
48	1856	195	C5M98	1,566.00	25.00	62.64	1,091.82	43.67	0.02
49	1856	20	C5M99	—	75.00	—	—	—	—
50	1856	204	C5M99	—	70.00	—	—	—	—
51	1857	20	C5M39	648.00	50.00	12.96	451.79	9.04	0.11
52	1857	19	C5M39	2,240.00	50.00	44.80	1,561.73	31.23	0.03
53	1857	79	C5M58	1,559.25	50.00	31.19	1,087.11	21.74	0.05
54	1857	87	C5M59	382.00	15.00	25.47	266.33	17.76	0.06
55	s/a	93	C5M75	2,992.00	25.00	119.68	2,086.02	83.44	0.01
56	1857	144	C5M86	5,292.00	33.33	158.78	3,689.58	110.70	0.01
57	1858	54	C5M50	609.00	12.00	50.75	424.59	35.38	0.03
58	1859	176	C5M124	1,056.00	45.00	23.47	736.24	16.36	0.06
59	1859	12	C5M18	—	45.00	—	—	—	—
60	1859	71	C5M56	2,419.00	45.00	53.76	1,686.53	37.48	0.03
61	1859	97	C5M59	989.00	31.00	31.90	689.53	22.24	0.04
62	1859	97	C5M59	688.00	21.50	32.00	479.67	22.31	0.04
63	1859	118	C5M78	2,769.00	52.00	53.25	1,930.55	37.13	0.03
64	1859	209	C5M99	1,850.00	120.00	15.42	1,289.82	10.75	0.09
65	1860	32	C5M23	313.00	26.00	12.04	218.22	8.39	0.12
66	1860	28	C5M40	1,426.00	50.00	28.52	994.21	19.88	0.05
67	1860	30	C5M45	494.00	35.00	14.11	344.42	9.84	0.10
68	1860	31	C5M46	5,450.00	35.00	155.71	3,799.74	108.56	0.01
69	1863	49	C5M49	420.00	17.40	24.14	292.82	16.83	0.06
70	1863	49	C5M49	420.00	17.40	24.14	292.82	16.83	0.06
71	1863	52	C5M50	624.00	15.00	41.60	435.05	29.00	0.03
72	1863	52	C5M50	198.00	16.00	12.38	138.05	8.63	0.12
73	1863	52	C5M50	575.00	20.00	28.75	400.89	20.04	0.05
74	1863	64	C5M54	1,800.00	80.00	22.50	1,254.96	15.69	0.06
75	1863	130	C5M82	1,190.00	50.00	23.80	829.67	16.59	0.06
76	1863	146	C5M86	1,870.00	40.00	46.75	1,303.76	32.59	0.03
77	1863	151	C5M87	3,245.00	80.00	40.56	2,262.41	28.28	0.04
78	1863	151	C5M87	555.00	20.00	27.75	386.95	19.35	0.05
79	1863	158	C5M90	7,406.00	40.00	185.15	5,163.46	129.09	0.01
80	1863	157	C5M90	1,763.00	40.00	44.08	1,229.16	30.73	0.03
81	1863	164	C5M93	1,560.00	13.00	120.00	1,087.63	83.66	0.01
82	1863	224	C5M101	2,500.00	42.00	59.52	1,743.00	41.50	0.02
83	1863	226	C5M101	5,656.00	62.00	91.23	3,943.36	63.60	0.02
84	1863	219	C5M109—	1107,104.00	55.00	129.16	4,952.91	90.05	0.01
85	1863	176	C5M124	—	45.00	—	—	—	—
86	1864	89	C5M59	—	41.66	—	—	—	—
87	1866	133	C5M82	2,177.00	45.00	48.38	1,517.80	33.73	0.03
88	1866	—	C5M58	1,600.00	—	—	1,115.52	—	—
89	1866	—	C5M56	2,080.00	33.33	62.41	1,450.18	43.51	0.02

## Cuartel N° 5 (continuación)

## Ventas

Núm	Fecha	Núm. de Ejido	Ubicación	Superficie varas <sup>2</sup>	Precio en pesos	V <sup>2</sup> por c/peso	Superficie metros <sup>2</sup>	M <sup>2</sup> por c/peso	valor del M <sup>2</sup> /peso
90	1868	56	C5M50	3,451.00	33.00	104.58	2,406.04	72.91	0.01
91	1868	39	C5M44	5,775.75	42.40	136.22	4,026.85	94.97	0.01
92	1869	95	C5M75	396.00	30.00	13.20	276.09	9.20	0.11
93	1872	90	C5M59	266.00	25.00	10.64	185.46	7.42	0.13
94	1872	21	C5M39	675.00	16.67	40.49	470.61	28.23	0.04
95	1872	211	C5M100	805.00	41.67	19.32	561.25	13.47	0.07
96	1872	107	C5M76	480.00	14.58	32.92	334.66	22.95	0.04
97	1872	48	C5M0	2,920.00	33.33	87.61	2,035.82	61.08	0.02
98	1872	56	C5M50	3,481.00	33.33	104.44	2,426.95	72.82	0.01
99	1872	0	C5M76	960.00	50.00	19.20	669.31	13.39	0.07
100	1872	0	C5M43	1,095.00	33.33	32.85	763.43	22.91	0.04
101	1872	15	C5M19	1,431.00	13.89	103.02	997.69	71.83	0.01
102	1872	0	C5M55	720.00	16.66	43.22	501.98	30.13	0.03
103	1873	13	C5M19	825.00	50.00	16.50	575.19	11.50	0.09
104	1873	0	C5M10	1,200.00	33.33	36.00	836.64	25.10	0.04
105	1873	0	C5M10	1,200.00	33.33	36.00	836.64	25.10	0.04
106	1873	102	C5M76	62.22	29.16	2.13	43.38	1.49	0.67
107	1874	233	C5M64	1,560.00	50.00	31.20	1,087.63	21.75	0.05
108	s/a	—	C5M57	—	45.00	—	—	—	—
109	1874	52	C5M50	624.00	15.00	41.60	435.05	29.00	0.03
110	1874	164	C5M93	1,976.00	16.67	118.54	1,377.67	82.64	0.01
111	1874	7	C5M18	1,540.00	50.00	30.80	1,073.69	21.47	0.05
112	1874	5	C5M18	2,394.00	54.16	44.20	1,669.10	30.82	0.03
113	1874	90	C5M59	294.09	20.84	14.11	205.04	9.84	0.10
114*	1856	68,69..	C5,4M0	307,431.03	1,500.00	204.95	214,340.91	142.89	0.01
Suma total**				117,793.41	6,193.84		82,125.57		
Costo promedio						48.90		34.09	0,07
Superficie promedio							1,225.75		

(\*) Nota: esta venta incluye 14 ejidos en los terrenos del Algodón y su superficie se extiende sobre dos cuarteles (4 y 5), a fin de no alterar los cálculos no la incluimos en la suma de totales y promedios.

(\*\*) La superficie total vendida es de 117,793.41 varas cuadradas (82,125.57 metros c.), mas la superficie de la venta num.118 de lo que resulta un total de 385,258.41 varas cuadradas, o sea 268,602.17 metros cuadrados (sin embargo parte de ese total corresponde al cuartel 4).

El precio pagado por las ventas que no tienen superficie es de \$3,157.53 pesos con 46 casos. Si con un peso se compran 48.90 varas resulta una superficie estimada en 154,403.22 varas cuadradas; o sea 107,640.20 metros cuadrados adicionales.

C5M45 = Cuartel 5, manzana N° 45.

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara. Ramo ejidos (varios legajos y varios años).  
Archivo de Instrumentos Públicos (1856, varios notarios).

Realizó: Xochitl Ibarra, Eduardo López, 1993.



## Periodo III

### El desarrollo de las primeras promociones inmobiliarias en Guadalajara (1880-1920)

#### Las colonias residenciales y populares, su impacto en la vivienda

*La ciudad antigua se encontró inadecuada para las necesidades que reclama la vida moderna, que exige más ventilación, más luz, más confort, y de aquí nació la idea de la formación de colonias, en donde se disfruta de aire puro, de sol y de espacio.*

Periódico *El Informador*, agosto 8 de 1918

#### 1. La propiedad del suelo urbano en el último cuarto del siglo pasado

En el primer periodo de este trabajo, nos referimos a la forma en que el modelo global de desarrollo de Guadalajara –inspirado en el modelo clásico que se utilizó en hispanoamérica–, concibe y proyecta el crecimiento de la ciudad, en relación a los diversos tipos de propiedad jurídica del suelo y los usos que, en principio, deben derivar de ella (véase el Gráfico 1, Período I). En ese Apartado, señalamos que cinco grandes cuadrados, cada uno de tamaño diferente, se extienden en forma creciente a partir de un mismo núcleo o centro de gravedad que es la Plaza Mayor. El primero y más pequeño de ellos, corresponde a los *Solares* o el espacio destinado a la habitación, es decir, la cuadrícula propiamente dicha. Los dos siguientes, son los *Exidos* y las *Dehesas*, cuadros de superficie mayor que estaban reservados para actividades de uso colectivo y que, como lo comentamos, en ese período, por diversas razones, fueron rápidamente privatizados. Los terrenos de *Propios* y de *Términos*, son los dos últimos cuadrados que completan el modelo de ordenamiento de la ciudad-territorio.

En 1880, la ciudad llega a sus límites naturales tanto al norte como al sur,<sup>1</sup> habiendo consumido los dos primeros cuadrados; es decir, los solares

---

1 Al norte con la llamada Barranca de Belén y al sur con el antiguo pueblo de Mexicaltzingo. Véase el Plano 1 de 1880.

urbanos y las reservas territoriales que originalmente correspondían a los ejidos. Los terrenos libres que quedan al interior de la ciudad, en su gran mayoría, se encuentran en manos de particulares y sólo un número muy reducido de ellos siguen siendo propiedad del Municipio. Mientras que al exterior, las grandes propiedades que se extienden, llámese ranchos, potreros, haciendas, etc., lo que correspondería al tercer y cuarto cuadrado, fueron repartidas en propiedad privada desde hace muchos años.

El desajuste que existe entre el modelo que acabamos de describir y la manera como realmente la ciudad ha dispuesto del espacio, se explica principalmente por un fenómeno de acaparamiento de la propiedad raíz; el cual, ha tendido a generalizar, bajo una sola modalidad (que es el de la propiedad privada), las diferentes formas jurídicas de propiedad que el mismo modelo concebía. Este fenómeno, históricamente se ha visto favorecido por varios momentos clave: (i) la concentración de la propiedad durante la conquista (siglo XVI); (ii) la distribución de las tierras colectivas en forma individual en el transcurso de los siglos XVII y XVIII; y (iii) la privatización de la propiedad corporativa en el siglo XIX. En consecuencia, las posibilidades de acceso al suelo y la vivienda, para las familias de ingresos bajos, se han venido limitando en forma considerable, particularmente porque la propiedad de beneficio social, virtualmente ha desaparecido, y porque la oferta de habitación popular ha tenido un crecimiento muy escaso por no decir nulo.<sup>2</sup>

A finales de la última década del siglo XIX, el crecimiento de la superficie de la ciudad dejará de hacerse de una manera "espontánea", por medio de un proceso que se había traducido en la prolongación de calles y manzanas, según la misma dinámica urbana lo requería. En 1898, empiezan a aparecer grandes proyectos urbanísticos, que hacen que la unidad de crecimiento, pase de una manzana con varios lotes a un predio con varias manzanas, y que el agente encargado del desarrollo deje de ser el Municipio y, en lo sucesivo, sean los propietarios de los terrenos periféricos que acabamos de mencionar, quienes se encarguen de conducir el crecimiento de la ciudad a través de sus operaciones.

Entre los principales propietarios, se encontraba a los dueños de terrenos de superficie no muy considerable, a las familias de un capital medio,

---

2 Una excepción la constituye la vivienda en renta que algunos industriales ofrecen a sus trabajadores obreros, principalmente en fábricas como La Experiencia, Río Blanco, Atemajac. A pesar del enorme interés que el tema despierta, no lo abordaremos directamente en este trabajo, a fin de no desviarnos de nuestros ejes principales de análisis; no obstante, las características más importantes de este tipo de oferta se presentan someramente en el Recuadro A.



en particular, comerciantes, y a una parte de la vieja oligarquía regional que, además del comercio, se enriqueció con el desarrollo de actividades agroganaderas y con la explotación de centros mineros. En lo general, el origen de la propiedad data de muchos años atrás, en ocasiones de varias generaciones, transmitiéndose por medio de ventas, donaciones y herencias de padres a hijos o de los hijos a sus cónyuges. También, como lo acabamos de analizar en el período precedente, los dos últimos grupos pudieron acumular grandes extensiones de suelo, a raíz del proceso de privatización que llevaron a cabo los liberales (Período 2). Una gran parte de estos bienes había permanecido “estancado” o fuera de circulación por muchos años, a pesar de que se encontraban en manos de particulares desde la Reforma, hasta que nuevos agentes deciden valorizarlos, a fin de dar inicio a un proceso de urbanización mercantil en la ciudad.

En un principio, la gran mayoría de estos agentes son de origen extranjero (recién llegados o radicados aquí después de varios años), ya sea socios capitalistas o técnicos, poseedores de un saber-hacer urbanístico quienes, en forma conjunta, inauguran un nuevo mercado inmobiliario en la ciudad a fines del siglo pasado.

## 2. La incursión del capital comercial en el sector inmobiliario

Desde el último cuarto del siglo pasado, comerciantes e industriales, principalmente de origen francés, español y norteamericano, empiezan a desarrollar asociaciones especiales llamadas *Sociedades Mercantiles Colectivas*. Estas empresas estaban abocadas a todo tipo de transacciones comerciales, incluyendo la compra y venta de bienes raíces.<sup>3</sup> Para la propiedad inmobiliaria en general, y la vivienda en particular, cobra importancia el que algunas de estas sociedades tuvieran un “servicio” adicional, que consistía en prestar dinero en efectivo, solicitando en garantía de pago, la hipoteca de la finca que para tal efecto se valuaba previamente. Operaciones de “agiotismo” como éstas, se hacían bajo una figura jurídica especial denominada *Retroventa*. En este tipo de contrato, el vendedor se reservaba el derecho de “retraer”, es decir, recuperar la propiedad, en un plazo que previamente fijaban las dos partes; en muchos de los casos, ya fuera por la imposibilidad de cubrir el préstamo (debido principalmen-

---

3 Las sociedades tenían casas comerciales como “Las Fábricas de Francia”, “La Ciudad de México”, “Las Flores”, etc., que giraban principalmente en lo textil (lencería, sedería...). Los convenios de asociación facultaban a ejecutar actos de dominio sobre los bienes raíces que se tuvieran y los que se adquirieran; los cuales, se presentaban como propiedades de la misma negociación.

**Plano 1**  
**Guadalajara en 1800**



Fuente: Calca de una copia del plano original, Instituto de Asentamientos Humanos.

Nota: El plano original contiene 4 ilustraciones en perspectiva de edificios importantes en cada esquina.

te a los altos intereses) o por retrasos considerables en los pagos, el acreedor perdía su finca.<sup>4</sup>

Sin duda, las ventas y retroventas abrieron un espacio importante a la transacción de bienes raíces y permitieron que el capital comercial comenzara a explorar el sector inmobiliario y el mercado de suelo; operaciones como éstas, representan las primeras formas de incursión en este sector. No obstante, una intervención clara y decidida se inicia a partir de 1897, con la colonización y venta de los terrenos periurbanos a los que nos referimos anteriormente (los ranchos, las haciendas, etc.), con la aparición de las denominadas colonias.

Ahora bien, a diferencia de lo que algunos autores han señalado, en relación a que la promoción inmobiliaria en Guadalajara se desarrolló como una respuesta a la demanda que generaba el proceso natural de crecimiento urbano, sin actores claramente definidos (García, Beatriz, 1991) y con un intervención esporádica del capital comercial (De Alba C., 1988), nos proponemos demostrar en este período, que la promoción fue producto de una asociación evidente de diversas voluntades, un proceso forzado, bastante precoz, llevado a cabo por un grupo de extranjeros quienes crearon agencias especiales que incorporaron, desde un principio, muchas de las funciones propias a una empresa inmobiliaria "clásica", a saber: la promoción, la construcción, el financiamiento, la venta de bienes raíces, e incluso, el "cabildeo" necesario para el desarrollo de nuevas operaciones en las condiciones más óptimas.

### **3. Los orígenes de la promoción inmobiliaria: Los primeros agentes**

La promoción inmobiliaria a la que aludimos, tiene como fecha de nacimiento en Guadalajara, el 10 de marzo de 1898, cuando se creó la primera agencia denominada "*Compañía Jalisciense de Construcciones S.A.*". El capital que constituía esta empresa era bastante heterogéneo; se inte-

---

4 El vendedor, mientras conservara el derecho de retraer, ocupaba su propia finca en calidad de arrendatario, obligándose a mantenerla en buen estado y recibiendo los productos que ésta pudiera generar. La retracción se hacía cubriendo el capital, los intereses y los costos notariales. Uno de los numerosos casos de operaciones de este tipo es el siguiente: "La señora Viondi debé a la casa de comercio 'Fortoul, Chapuy y Cía', la cantidad de 2,125 pesos, en garantía hipoteca la finca ubicada en Sto. Domingo N° 36, valuada por el pago de contribuciones en 2,059 pesos. La señora Viondi se reserva el derecho de retraer, para hacer uso de él, dentro del término de 4 meses, pagando un rédito al 12% que disminuirá en relación a los abonos que se hagan al capital. Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Notario Manuel F. Chávez, Vol. 9, N° 97, 3 de septiembre de 1897, foja 77-81.

graba por dos importantes compañías de origen francés, un comerciante industrial español perteneciente a una de las familias más acaudaladas de la ciudad y un ingeniero norteamericano.<sup>5</sup> La gama tan amplia de funciones que procuraba cubrir la Jalisciense, muestra la claridad que estos agentes tenían de la promoción, entre esas funciones destacamos: (i) la compra y venta de terrenos; (ii) la construcción y venta de fincas; (iii) los préstamos con garantía de finca, ya fuera sobre las que construyera y enajenara la compañía o por cualesquiera otras; (iv) la fabricación de materiales de construcción “para lucrar con su venta”; y (v) el “alquiler de casas a personas que prestasen las garantías necesarias para asegurar el cumplimiento de los contratos”.<sup>6</sup>

Los promotores que posteriormente intervendrán en la colonización y venta de terrenos, van a crear empresas similares a la Jalisciense, con el objeto de organizar y garantizar el buen funcionamiento del nuevo mercado de suelo que ellos mismos se están encargando de abrir e impulsar. Sin duda, estos agentes están conscientes de que, a pesar de vivir en una sociedad preindustrial, el proceso de urbanización es capaz de generar valor, de ahí que decidan explorar nuevas formas de recuperación de capital por medio de lo inmobiliario. Sin embargo, es de hacer notar que independientemente del buen nivel organizativo de esas empresas, el capital con el que se conforman sigue siendo completamente marginal, en relación a la inversión total que estos agentes hacen en la industria y el comercio; sin duda, las formas más convencionales de acumulación que ellos utilizan.

El estudio de la misma *Compañía Jalisciense*, pone en evidencia el alto grado de diversificación de capital que sus propietarios tenían una vez que decidieron participar en los bienes raíces. Sus cuatro asociados, que presentamos a continuación, intervenían en varios ramos.

1. *Fortoul, Chapuy y Cía.*, sociedad constituida el 7 de marzo de 1897, se dedicaba al giro de la lencería y corsetería, con una tienda comercial llamada “Las Fábricas de Francia”. Sus tres socios gestores, de origen francés, Augusto Bec, Luis Fortoul y José Chapuy, participaron con 30,000 pesos cada uno en la constitución de la sociedad.<sup>7</sup> De acuerdo con diversas Actas Protocolarias que pudimos encontrar, esta firma tenía

5 La Compañía Jalisciense, fue protocolizada por el notario Manuel F. Chávez, según obra en el registro del Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, tomo II, 13, N° 65, foja 66-70.

6 Estatutos de la compañía. *Idem.*

7 La sociedad evolucionó de la manera siguiente. Los señores Adrian Berlie, Desiderio Bonnafus, León Fortoul y José Chapuy, todos franceses, dedicados al comercio de los textiles y propietarios de las tiendas “Las Fábricas de Francia” y “Las Flores”, constitu-

capitales invertidos tanto en el sector industrial como en el comercial, principalmente en las empresas siguientes:

a) *La Compañía Industrial de Jalisco*, constituida el 10 de diciembre de 1889, entre sus integrantes: Fernández del V. Hnos., Moreno Hnos., Vda. e hijos de Corcuera, Somellera Hnos., Ancira e Hnos., Gas y Cía y Fortoul y Chapuy.<sup>8</sup> Una gran mayoría incursionó posteriormente en los bienes raíces, ya fuera solamente en la compra-venta de terrenos o de una forma más decisiva en la promoción de colonias residenciales (véase el Cuadro N° 1: "Las colonias residenciales y sus principales promotores").

La Industrial de Jalisco agrupaba dos grandes tipos de industria:

- Textiles, con la participación de las tres principales fábricas de hilados y tejidos que existían cerca de la ciudad: Atemajac, La Escoba y Río Blanco.
- Papel, con la fábrica del Batán.

La sociedad "Fortoul, Chapuy y Cía.", era dueña de un 6.25% del capital social total de la compañía, que ascendía a un millón de pesos (repartido en 2,000 acciones de 500 pesos cada una); esto es, tenían una inversión del orden de los 62,500 pesos.<sup>9</sup>

b) *La Compañía Industrial de Guadalajara S.A.*, constituida el 2 de diciembre de 1899, el objeto de esta sociedad era explotar las fábricas de hilados y tejidos y estampados de Atemajac y la Experiencia, el Molino del Salvador, El Rancho Nuevo y los Baños de los Colomitos.

Fortoul y Chapuy eran dueños de 6,000 de las 20,000 acciones, que integraban la compañía en 1899, cada una con un valor de 100 pesos, les hacía propietarios de 600,000 de los dos millones de pesos que constituía el capital social total.

---

yeron la Compañía "Berlie, Bonnafus y Fortoul", el 22 de octubre de 1879. En febrero 27 de 1880, el señor Berlie se separó de la sociedad, quedando la razón social "Bonnafus, Fortoul y Chapuy" (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot., Notario E. Robles Gil, Vol 15, N° 182, p. 108-111 y Vol. 16, N° 35, p. 55-57). Cinco años después (10/04/1885), es Bonnafus quien la abandona, adoptando ésta el nombre de "Fortoul y Chapuy" con la participación de León F. y José Ch., como socios capitalistas, y Luis Fortoul y Agustín Bec como socios industriales, quienes, en 1897, le agregan el título y Compañía, abandonando la sociedad, definitivamente, León Fortoul (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. Notario E. Robles Gil, Vol. 27, N° 12, p. 21-26 y Vol. 39, N° 40, p. 13-32).

8 Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Protoc. Notario Heráclio Garcíadiego, Vol. 49, N° 197, p. 13-32.

9 Es de hacer notar que a la disolución de la Cía. Industrial de Jalisco, el 18 de abril de 1891, F. Ch. y Cía., quedaron propietarios de un 25% del valor de las cuatro fábricas, el cual, desafortunadamente, no se asienta en el acta respectiva (referirse a Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Protocolos, notario Heráclio Garcíadiego, 1891, N° 53, Vol. 51, foja 225-240).

c) *La Sociedad Industrial Michoacana*, constituida el 19 de junio de 1899 en Zamora, dedicada también a la fabricación de hilados y tejidos, además tenía una concesión especial para construir y explotar un ferrocarril urbano de tracción animal en esa misma ciudad.<sup>10</sup>

d) Una fábrica de sombreros (s/n), en sociedad con Don Juan Raffino.<sup>11</sup> Desconocemos a cuánto ascendía el monto que Fortoul y Chapuy tenían invertido en estas dos últimas sociedades, así como en otras en las que seguramente debieron participar (dentro o fuera de la misma ciudad). Si nos remitimos a las tres primeras empresas, la suma que tenían invertida asciende a los 752,500 pesos (sin tomar en cuenta, por ejemplo, las propiedades raíces que se requerían para explotar su giro comercial); mientras que para conformar la agencia inmobiliaria sólo consagraron 48,000 pesos, adquiriendo 480 acciones, esto es, un 6.3% del capital total que nos es conocido.

**2. L. Gas y Cía.**, sociedad constituida el 23 de septiembre de 1897, se dedicaba también a la venta de textiles con una casa comercial llamada "La Ciudad de México". Sus cuatro socios, Don Luis y Antonio Gas, Eugenio Cuzin y Benjamín Teyssier, todos franceses, conformaron la compañía como una Sociedad Mercantil Colectiva con un capital total de 30 mil pesos.<sup>12</sup> La sociedad poseía exactamente las mismas acciones y, en consecuencia, tenía invertido el mismo capital que "Fortoul, Chapuy y Cía.", no sólo en el ramo industrial y comercial sino también en la agencia inmobiliaria *La Jaliscence*.

**3. Justo Fernández del Valle y Alvarez de la Vallina**, asturiano vecindado en Guadalajara desde los años sesenta, era un comerciante que tenía colocado su capital, y el de su esposa Doña Josefa de Jesús Martínez Negrete, en diversas sociedades dedicadas al comercio, la industria y la minería. Entre aquellas que pudimos inventariar aparecen:

---

10 Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot., Notario Manuel F. Chávez, 1899, números 274, Vol. 15, P. 130-137 y 164, Vol. 14, p. 73-77.

11 Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. Notario E. Robles Gil, 1896, N° 17, Vol. 39, p. 135.

12 Luis y Antonio Gas contribuyeron con 15 y 10 mil pesos, respectivamente; y Cuzin y Teyssier con 2,500 pesos cada uno. Los primeros en tanto que socios capitalistas y los segundos como socios industriales. La compañía original se creó en noviembre de 1880, con la asociación de Adrián Berlie y Eugenio Cogordan, quienes la disolvieron luego de dos años de funcionamiento, pasando a Luis Gas y a Felix Cogordan, con la razón social *Gas y Cogordan*. La sociedad operó hasta el año 97, en que se transformó en *L. Gas y Cía*. Sus propietarios fueron siempre franceses (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Protocolos, notario Emeterio Robles Gil, números 202 y 211, Vol.19, fojas 119-120 y 136-137 para 1882 y N° 18, Vol. 5, foja 48-58 para 1897).

a) La Sociedad Mercantil Colectiva llamada “*Fernández del Valle Hnos*”, cuyos socios eran Manuel y Justo Fernández, poseedores de un capital social estimado en 45 mil pesos en 1878, de los cuales 18 mil estaban en manos de Justo.<sup>13</sup>

b) El ferrocarril urbano denominado “*Nueva Sociedad Anónima del Ferrocarril de Guadalajara a San Pedro*”, empresa en la que Fernández del Valle Hnos., era uno de los principales accionistas y Justo Fernández uno de los socios gestores. Esta empresa había sido creada con el objeto de llevar a cabo la construcción de la línea de la Penitenciaría a San Pedro Tlaquepaque y otros ramales. Justo poseía dos acciones de 5,000 pesos cada una el 23 de julio de 1880.<sup>14</sup>

c) El Banco de Descuento, Depósitos, Circulación y Emisión, llamado “*Banco de Jalisco S. A.*”<sup>15</sup> Una institución, de la cual, formaban parte los principales capitalistas de la ciudad: Manuel Corcuera e Hijos, Nicolás Remus, Francisco Martínez Negrete, Antonio Álvarez del Castillo, Luciano Gómez, Juan Somellera y el Lic. José Ma. Vereá (los dos últimos promotores de colonias residenciales). La sociedad tenía un capital inicial de 1 millón de pesos, representado por 5 mil acciones de 200 pesos cada una, desconocemos cuántas de ellas estaban en poder de Justo Fernández.

d) La Compañía minera “*La Asturiana*”, encargada de explotar las minas del Camiche y El Sauz en el Municipio de Etzatlán. De un total de 24 acciones, 3 estaban en manos de este comerciante en agosto de 1887, ignoramos el valor de cada una de ellas.

e) La Compañía Industrial de Jalisco, de la cual “*Fernández del Valle Hnos*”, poseía un cuarto del capital total que era igual a un millón de pesos; el porcentaje que le correspondía a Justo F., administrador de la Industrial en 1891, nos es desconocido.<sup>16</sup>

f) La Compañía para las “*Obras de Navegación en los Ríos Lerma, Grande o de Santiago y Duero S. A.*”, cuyo capital era de 20,200 pesos

13 Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. Notario Heráclio Garcíadiego, 1878, N° 92, Vol. 8, p. 15-20.

14 Colección de los Decretos del Gobierno del Estado de Jalisco, Tomo VII del 8 de febrero de 1878 al 17 de noviembre de 1880, pp. 504-524.

15 El banco fue autorizado el 19 de enero de 1882, según el decreto N° 636 del Gobierno del Estado de Jalisco (Colección de los Decretos, Tomo VII, 26 de noviembre 1880 al 12 diciembre 1882). Es de hacer notar que el 27 de diciembre de 1897, los señores Fdez. del Valle, L. Gas, L. García, L. Corcuera, Augusto Bec, Fco. Martínez Negrete y Diego Moreno, solicitaron una concesión para el establecimiento de otro banco de emisión con dos sucursales en Colima y Tepic (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. José Vereá, 1897, N° 97, Vol. 10, p. 134-135).

16 Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. Notario Heráclio Garcíadiego, 1887, N° 133, Vol. 40, p. 221-134 y 1889, N° 197, Vol. 49, p. 13-32.

dividido en 202 acciones. Don Justo tenía 47 acciones de 100 pesos, o sea 4,700 pesos.<sup>17</sup>

g) La Compañía de explotación del Río Atemajac por Huentitán y las Barrancas de Portillo e Ibarra al norte de la ciudad.

La falta de datos sobre el capital aportado en varias de esas empresas, nos impide conocer el monto global que Fernández del Valle tenía colocado en el sector comercial e industrial. No obstante, el que participara en tantas sociedades y compañías y el que fuera nombrado presidente de la Cámara de Comercio en 1894, nos da una idea general del importante papel que tuvo como empresario a fines del siglo pasado. Sin duda alguna, para él también, la intervención en el sector inmobiliario, a través de la Cía. Jalisciense —de la cual era propietario de 480 acciones como sus socios precedentes—, representó una actividad completamente marginal en relación al grueso de sus negocios y de su capital total.

**4. Ernesto Fuchs**, ingeniero norteamericano de ascendencia alemana, era el único de los socios que se dedicaba a la construcción y urbanización de terrenos. Su participación en la compañía constructora, era en calidad de socio industrial encargado del diseño y la ejecución técnica del proyecto y de la promoción inmobiliaria propiamente dicha.<sup>18</sup> En efecto, poseedor de sólo 160 de las 1,600 acciones con que se constituyó el capital social de la agencia constructora, funciona como un prestador de servicios técnicos y como un agente encargado de asegurar la gestión del capital inmobiliario, que se intentaba poner en circulación con el desarrollo de la Colonia Francesa. Actividades por las cuales, recibió en cambio, una retribución en especie de 2,680 pesos y la garantía de un 10% de las utilidades liquidas conforme se llevaran a cabo la venta de los terrenos.

El análisis de los cuatro socios que constituyeron la compañía *Jalisciense*, pone en claro que se trataba de un dispositivo de reproducción de capital que inauguró nuevas formas de asociación entre el mismo capital y la técnica, provocando, a su vez, una transformación radical en el sistema de producción de suelo en Guadalajara. En lo sucesivo, el modelo “biológico” de expansión natural, se sustituye por otro “determinista”, con el

17 Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prof. Notario, Andrés Arroyo de Anda, julio de 1898, N° 21, Vol. 26, p. 19-24.

18 Sobre el Ingeniero Fuchs el Acta Constitutiva señalaba: “encargado de la división, medición y determinación de las fracciones levantando los croquis o planos que se necesitan... obligándose a hacer gestiones para la venta de los lotes” (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot., Notario Manuel F. Chávez, Vol. 11, N° 161, 15 de octubre de 1898, p. 102-110). Mientras que el Acta de Recisión del contrato, explicaba que “tres socios capitalistas son los únicos que realmente contribuyeron con su capital para la compra del terreno y para los negocios de la extinta sociedad”, refiriéndose a los socios que precedentemente presentamos (Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. mismo notario, Vol. 13, N° 65, 10 de marzo 1899, p. 66-70).



**Cuadro N° 1**  
**Las colonias residenciales y sus principales promotores.**  
**Guadalajara (1898-1923)**

Colonia	Año	Promotor	Profesión	Origen
Francesa	1898	Luis Fortoul, José Chapuy y Augusto Bec	comerciantes e industriales	Franceses
		Luis y Antonio Gas, Eugenio Cuzin y Benjamin Teyssier	comerciantes e industriales.	Franceses
		Justo Fernández del Valle	com. e industrial	Español
		Ernesto Fuchs	ingeniero	Estadounidense
Americana	1898	Daniel T. Jones	comerciante	Estadounidense
		Winfield Swayze	Dr. en medicina	Estadounidense
Artesanos	1903	Fco. González Franco	ingeniero	Mexicano
		Victoriano Orozco	agricultor	Mexicano
Reforma	1903	Luis y Antonio Gas, Augusto Bec y Benjamin Teyssier	comerciantes e industriales	Franceses
		Sabino Orozco	licenciado	Mexicano
Hidalgo	1905	Jesús González	—	Mexicano
Oblatos	1905	José Vereá y Hnos.	comerciantes	Mexicanos
Moderna	1906	Ignacio Vizcaíno y Hnos.	—	Mexicano
D. Guerra	1907	Manuel R. Vidrio	comerciante	Mexicano
Los Huerta	1907	Purnell	—	—
West end	1907	Carlos B. Carothers	promotor Inmob.	Mexico-americano
		Edgardo D. Cruise	ingeniero	Estadounidense
		Camilo E. Pani	ingeniero.	Estadounidense
		James B. Sparks	ferrocarrilero	Estadounidense
		William A. Rogers	comerciante	Estadounidense
		Eduardo D. Willing	comerciante	Estadounidense
		Carlos Romero	minero	Mexicano
		Isaac F. Rodríguez	empleado Part.	—
Seattle	1908	R. Dawns	administrador	Estadounidense
		P. Jacobs	administrador	Estadounidense
		A. W. Parsons	administrador	Estadounidense
Geo y Ham	1908	George Ham	—	Estadounidense
San Carlos	1915	Carlos B. Carothers	promotor Inmob.	Mexico-americano
Agua Azul	1916	Carlos B. Carothers	promotor Inmob.	Mexico-americano
Jalisciense	1916	Mercedes M. Vda. de Larios	—	Mexicana
La Perla	1916	Carlos B. Carothers	promotor Inmob.	Mexico-americano
Somellera		Somellera	comerciantes	Españoles
Obrera	1923	Gobierno del Estado	—	—

Fuente: Col. Francesa: AMG (Archivo Municipal de Guadalajara), Obras Públicas, exp. 43; Col. Americana: AMG, 16-12-89, P. 156; Col. Artesanos: AMG, O. Públicas, exp. 16; Col. Reforma: AMG, O. P. exp. 42; Col. Hidalgo, AMG, O. P. exp. 43. Col. Oblatos: AMG, exp. 13. Col. Moderna: AHJ(Archivo Histórico de Jalisco), Decreto 1201. Col. D. Guerra: Plano IGE, UdeG (Instituto de Geografía y Estadística, Universidad de Guadalajara). Col. los Huerta : RPP (Registro Público de la Propiedad), 173-libro II. Col. West End : AMG O. P (archivo Municipal de Guadalajara, Obras Públicas). exp. 5. Col. Seattle: AHJ, Boletín III, 1985; Col. Geo y H.: Plano 1913 IGE, UdeG, Col San Carlos: RPP, Libro 31, 1915; Col. Agua Azul: AMG, exp. 55; Col. Jalisciense: AMG, f. 11-918; Col. la Perla: AMG, O. P. exp. 48; Col. Obrera: AMG, f. 11-914.

Realizó: Eduardo López, Jesús Castillo. 1994.

cual los límites de la ciudad dejan de expandirse en forma de mancha para pasar a un tejido discontinuo, en donde los conceptos de *contorno* y *orilla* se modifican por el de *expansión afuera*, “rompiéndose por primera vez, y de una manera abrupta, la forma casi circular de la mancha urbana”.<sup>19</sup>

En esta transición, la Compañía Jalisciense de Construcciones, representa una asociación empresarial que intenta reactivar un capital (el del suelo)<sup>20</sup> que, si bien es capaz de generar valor, hasta entonces ha permanecido inactivo; sirviéndose para ello, de la técnica y de la promoción inmobiliaria como agentes reactivadores de esa transformación. Sin duda, a través de esta compañía, se inaugura una fase de experimentación en el mercado de suelo, que se caracteriza por un alto grado de innovación en varios campos, entre ellos:

- en los modos de articulación entre actores y funciones;
- en el desarrollo de nuevas formas de promoción y venta;
- en los esquemas de acceso al suelo y la vivienda, y
- en los tipos de productos ofertados en términos arquitectónico-urbanísticos y financieros.

Ahora bien, el suelo, que en lo futuro empezará a utilizarse como capital por otras empresas inmobiliarias, no va a producir una mercancía homogénea. La necesidad de adecuarse a la capacidad de compra de los diferentes estratos sociales, crea una diferenciación en los tipos de promoción y de los promotores que intervienen en la producción. Tipología que bien podemos clasificar en dos grandes categorías: los promotores de colonias residenciales y los de colonias populares.

Ambos funcionan dentro de un sistema general de promoción, que como tal, guarda una serie de características similares que le hacen inteligible y susceptible de ser analizado en forma global, por ejemplo, en relación a la evolución del sistema en sí (sus características, finalidades, etc.), o en relación a alguno de sus agentes (su comportamiento, sus estrategias de promoción, sus alianzas, etc.).

#### **4. El sistema general de la promoción: ¿estrategias inmobiliarias sofisticadas o una verdadera reforma urbana?**

Casi inmediatamente después a la compañía *Jalisciense*, nuevas empresas y agentes comienzan a desarrollar operaciones similares en varias partes

---

19 D. Vázquez. *Guadalajara: ensayos de interpretación*, Colegio de Jalisco, 1989, p.17.

20 Por ejemplo, en el caso de la misma Compañía Jalisciense, el 40% del capital fue aportado por el terreno, llamado el Potrero del Padre Cruz, valuado en 64,000 pesos.

de la ciudad. El nuevo patrón o modelo de urbanización, se reproduce con una gran rapidez y con características que, en lo general, guardan una gran similitud en relación a la lógica misma de la promoción y de las nuevas formas arquitectónico-urbanísticas que plantean.<sup>21</sup>

En menos de diez años, 11 nuevos proyectos han visto la luz, 8 de ellos, colonias residenciales y el resto colonias de corte popular. Una década después, hay ya 21 colonias y sólo 7 son residenciales. Esta oferta supone la creación de un poco más de 12 mil nuevos lotes, de los cuales, menos de un quinto (17.4%) fueron desarrollados para atender una población de recursos medios y altos, y los otros cuatro quintos (82.6%), se dirigieron a los estratos pobres.<sup>22</sup> Estos años (1898-1910), marcan un parteaguas importante no sólo en la manera en que se concibe el crecimiento y en lo rápido en que éste se lleva a cabo, sino también, y principalmente, en los nuevos modos de vida y las formas de hábitat que, en lo sucesivo, le acompañan. Los agentes que conducen este cambio, lo presentan como el resultado de una intervención urbanística más “racional”, necesaria para atacar los diversos “males que sufre la ciudad”, sirviéndose para ello de las herramientas, técnicas y de las normas científicas, que el progreso y el avance de la ciencia mundial pone a disposición de la sociedad.

Para estos agentes, el proyecto que abanderan –considerado por ellos mismos como definitivamente reformador–, les permitirá pasar de lo estrictamente urbano a la esfera de lo social; esto es, como resultado de una intervención directa en la producción del marco construido se podrá actuar, en forma indirecta, sobre los comportamientos sociales y el modo de vida de los habitantes de la ciudad.

Un proyecto de esta naturaleza, conlleva una estrategia global de cambio social que, en ocasiones, en forma implícita (y otras en forma más explícita), se plantea como un mecanismo necesario para modificar los sistemas de acción social que son perniciosos para el bienestar de la colectividad.

La realidad es que este pensamiento reformador –como lo señala C. Topalov a propósito de la reforma urbana que se llevaba a cabo, simultáneamente en Nueva York–, reprodujo las categorías cognoscitivas importadas del exterior; de tal manera, que las ideas que estructuraban el discurso estaban ligadas a un nuevo saber-hacer que mezclaba técnicas, disciplinas y ciencias, y que a través de todas ellas se legitimaba.<sup>23</sup> En

---

21 Quizá una de las excepciones, sea la Colonia Artesanos; de ella nos ocuparemos más adelante.

22 Véase el Cuadro Nº 2. y el Plano 2.

23 Topalov C. “La ville congestionnée-acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XXe. siècle” en *Revue Genèses*, Nº 1, septiembre 1990, pp. 86-111.

**Cuadro N° 2**  
**Las colonias residenciales en Guadalajara (1898-1923)**

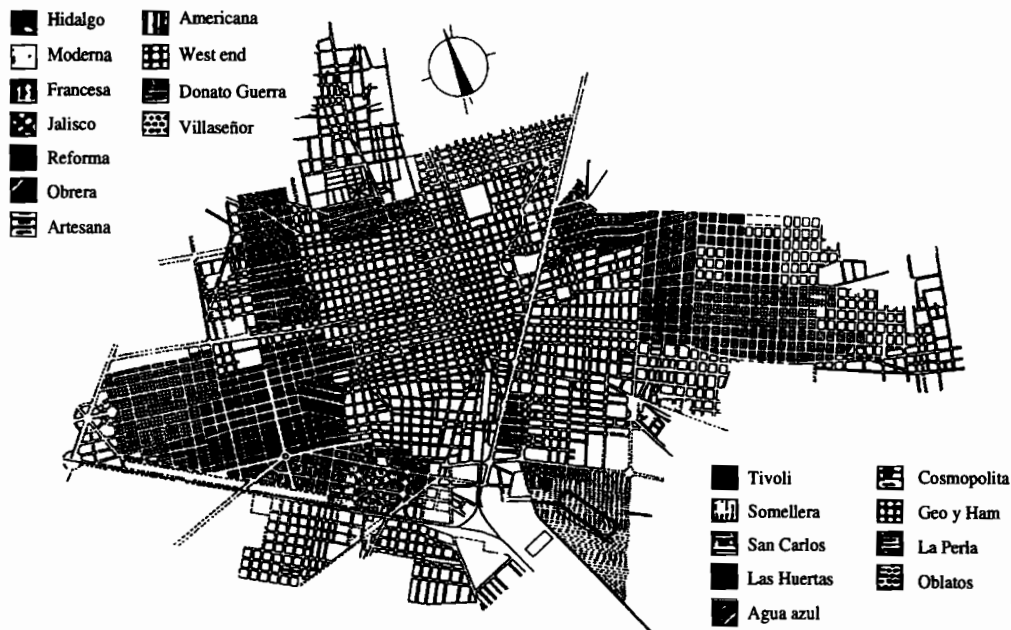
Colonia	Tipo	Localización	Superficie	N° Lotes	Número de Parcelas	
1	Francesa	Residencial	Oeste, Escuela de artes y oficios	10.00 Ha.	12	120
2	Americana	Residencial	Oeste, al sur del hipódromo y de la Col. Francesa	13.80 Ha.	40	105-110
3	Artesanos	Popular	Noroeste, al sur del cementerio de Mezquitán	21.80 Ha.	31	811
4	Reforma	Residencial	Oeste, entre Col. Francesa y Americana	48.50 Ha.	54	540
5	Hidalgo	Popular	Suroeste, sobre las tierras del cementerio A. Escondida	2.50 Ha.	4	56
6	Oblatos	Popular	Oeste, sobre las tierras de la Hacienda Oblatos	92.90 Ha.	90	1,386
7	Moderna**	Residencial-Medio	Suroeste, sobre el camino de Sta. Ana e Higuerillas	27.80 Ha.	21	210
8	Villaseñor	Popular-Medio	Noroeste, sobre las tierras de la Hacienda "La Providencia", en el camino a Zapopan	56.30 Ha.	83	2,324
9	D. Guerra	Residencial-Medio	Suroeste, prolongación de la Col. Moderna	25.90 Ha.	22	220
10	Los Huertos	Popular	Oeste de la Col. Oblatos sobre la misma Hacienda	28.10 Ha.	36	504
11	West end	Residencial	Oeste, límites de la municipalidad	65.50 Ha.	73	730
12	Seattle	Residencial	Fuera de la ciudad, entre Zoquipan y Zapopan		12	216
13	Geo y Ham	Popular	Oeste de la Col. Oblatos sobre la misma Hacienda	41.60 Ha.	56	784
14	San Carlos	Popular-Medio	Este del Agua Azul	73.60 Ha.	25	1,600
15	Agua Azul	Popular	Norte del Agua Azul	10.00 Ha.	14	196
16	Jaliscience	Popular	Suroeste, sobre las colonias Americana y Reforma	16.62 Ha.	22	308
17	La Perla***	Popular	Norte de la ciudad, cerca del parque Alameda	14.81 Ha.	30	420
18	Tívoli	Popular	Norte de la ciudad sobre Col. Perla y cervecería La Perla	0.09 Ha.	2	
19	Cosmopolita	Popular	Norte de la Col. Perla	14.30 Ha.	14	196
20	Obrera	Popular	Suroeste, sobre Colonias Americana y Reforma	33.00 Ha.	60	619
21	Somellera	Popular	Oeste de la Col. Oblatos	25.90 Ha.	20	340
			<b>Total</b>	<b>623.02 Ha.</b>	<b>721</b>	<b>11,580</b>

Fuente: Ver cuadro 1.

Notas: \*Todas las superficies y el número de lotes han sido calculados a partir de planos de los años 1898 y 1923. \*\* Lotes situados al sur de la vía ferrea no fueron urbanizados: se cuentan 27 lotes al sur. \*\*\* La Colonia Cosmopolita se fusiona probablemente con la Perla.

Realización: Eduardo López y Jesús Castillo, 1994.

## Plano 2 Las colonias residenciales en Guadalajara



Fuente: Plan de Guadalajara de 1945. Instituto de Geografía y Estadística, Universidad de Guadalajara.  
Realización: Eduardo López Moreno, 1993.

Guadalajara, como lo veremos en este Apartado, el discurso de higiene, modernidad y progreso, se movilizó en función de los intereses de los grupos que se empezaban a constituir con el objeto de competir con el antiguo modelo de producción del espacio, apelando a remedios científicos para problemas que nunca fueron suficientemente diagnosticados ni explicitados, simplemente porque no existía una relación de causalidad entre ese nuevo proyecto reformador y la supuesta perniciosidad de los sistemas sociales o los “males” reales de la ciudad (por ejemplo, las densidades elevadas de población en los pueblos-barrios de Analco y Mexicaltzingo,<sup>24</sup> el hacinamiento en las vecindades del centro, etc.).

Frente a esa idea, nuestra posición es que el nuevo lenguaje del cual se sirvieron estos agentes y las nuevas técnicas que planteaban, se utilizaron más bien en base a estrategias de valorización de suelo, que fueron dictadas por un proyecto que perseguía un objetivo central: el llevar a cabo un proceso de urbanización mercantil en la ciudad. Proyecto que a nuestro modo de ver, se sustenta en un concepto clave: realizar cambios en la *forma* que se presentan como cambios de *fondo*; apoyándose para ello, en estrategias inmobiliarias sofisticadas, muchas de las cuales, sino es que la gran mayoría, eran de orden ideológico.

Los cambios a los que aludimos, se pudieron concretizar gracias a una intervención que opera, en forma simultánea, sobre lo morfológico y lo conceptual; es decir, actuando sobre el espacio construido se intenta romper con algunos conceptos (principalmente de carácter cultural), que se forjaron a lo largo de la historia de la ciudad. Esta doble intervención sobre el espacio y la sociedad –trastocando algunos de los valores que le son inherentes–, pretende crear nuevos códigos y modelos con la finalidad de asegurar un uso más extensivo y eficaz del suelo urbano, que garantice una recuperación más alta de los recursos invertidos; sin duda, la verdadera *raison d'être*, del proyecto central que defiende este grupo. Entre esos cambios ameritan señalarse tres principales:

a) el replanteamiento que se hace de la cuadrícula –es decir, de la trama ortogonal–, como el único modelo ordenador del espacio. En efecto, históricamente la cuadrícula se había presentado como un modelo “racional, geométrico y claro”, ontológicamente superior a cualquier otra forma de producir el espacio. Pudiendo pervivir, no sólo gracias a una legislación urbanística especial,<sup>25</sup> sino también al desarrollo de una cultura de lo ortogonal, bajo cuya racionalidad, la línea recta se convirtió en

24 Para la localización de estos barrios, referirse al Mapa 1 de 1800.

25 En el mundo hispánico, principalmente a través de las Leyes de Indias, y en Guadalajara por medio de una serie de ordenanzas especiales emanadas del Cabildo.

sinónimo de estética y el ángulo de noventa grados y las distancias iguales, en un requisito *sine qua non* para preservar el orden urbano. Orden que se equiparó inicialmente a lo estético, luego a lo eficiente y por último a lo funcional, y que en todo ese trayecto pudo elevarse, en repetidas ocasiones, a una necesidad de interés público.<sup>26</sup>

La desenvolvatura que inspiró la Cuadrícula como organización espacial, le permitió trascender (con ciertas irregularidades) su período inicial al servicio de la colonización, para servir de pauta al desarrollo urbano posterior. Los agentes promotores de fines de siglo pasado, desde sus primeras operaciones, van a prefigurar una ruptura conceptual y cultural de este modelo, con el objeto de marcar el advenimiento de una nueva era, que al adoptar los principales conceptos del urbanismo moderno, es capaz de presentarse, definirse y valorizarse a sí misma (cf. Plano 2, la Colonia Americana por ejemplo).

Para ilustrar lo anterior, basta efectuar un análisis somero de los planos de la ciudad de esos años, en donde podemos observar que en las primeras colonias del occidente de Guadalajara, se incorporaron algunos elementos del plan de París de Haussmann y del ensanche de Barcelona de Cerdá, nos referimos por ejemplo a:

- la preocupación por los espacios verdes, en particular las zonas arboladas en parques y calzadas;<sup>27</sup>

---

26 Muchos son los ejemplos que podríamos evocar, a fin de apoyar esta afirmación; nos contentamos con citar algunas actas municipales de diferentes períodos históricos:

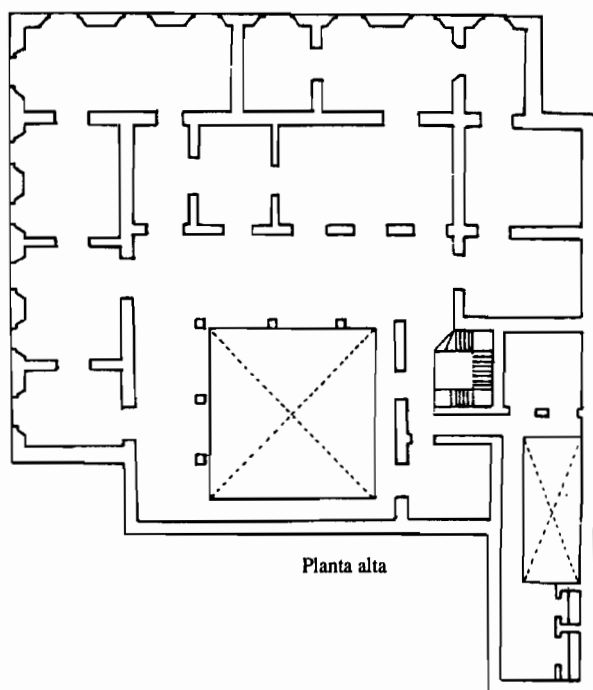
1711 De ahí infiere que aún no deformara dicha calle debía mandarse desembarazar y demoler lo cogido de ella..., pues de lo que se hizo merced fue de un sitio para cuadras y un sitio son 86 varas por cada viento... *como la hermosura e igualdad de las calles, para el prospecto del lugar es bien público*, cualquiera de la ciudad es parte legítima para pedir su observancia..” (Archivo de la Real Audiencia, Biblioteca Pública del Estado, 13-228-1711, f. 22 anverso).

1856 Que se derribe el triángulo que hace la espalda de la huerta del convento de Santa María de Gracia..., y que no sirve de otra cosa, sino de presentar una deformidad bien ridícula, *casi en el centro de una población embellecida por la rectitud de sus calles*, al mismo tiempo que contribuye al estrecho... para impedir el tránsito libre”. Archivo Histórico de Jalisco; Ramo Fomento, 1-1858, Gua/581).

1865 “...la rectitud y regularidad de las calles es no solamente una belleza, sino de una utilidad incontestable..., aún más cuando éste es indemnizado es incuestionable que obras de esta clase deben llevarse a cabo” (Archivo Municipal de Guadalajara; Ramo Obras Públicas, 1220-78-1883. Los subrayados son nuestros, véase al respecto, López E. *La cuadrícula Hispanoamericana - un modelo urbano permanente*, Comisión del Quinto Centenario, Ayuntamiento de Salamanca, España).

27 Véase, por ejemplo, los jardines públicos de las colonias Reforma y Americana.

**Plano 3**  
**Casa tradicional (siglo XVI-1898)**



- la modificación de los esquemas de vialidad con la realización de amplias avenidas de tipo conmemorativo;<sup>28</sup>
- las líneas diagonales productoras de emergencias visuales.<sup>29</sup>
- la modificación de los patrones de lotificación con el abandono progresivo de las manzanas cuadrilongas en favor de las rectangulares, cambio que permite una mayor rentabilidad del espacio.

b) la sustitución del modelo, hasta entonces hegemónico, de la casa arabe-andaluza (vivienda "introvertida" en torno a un patio central), por otros modelos europeizantes y norteamericanos (vivienda "extrovertida" hacia los jardines que la rodean).

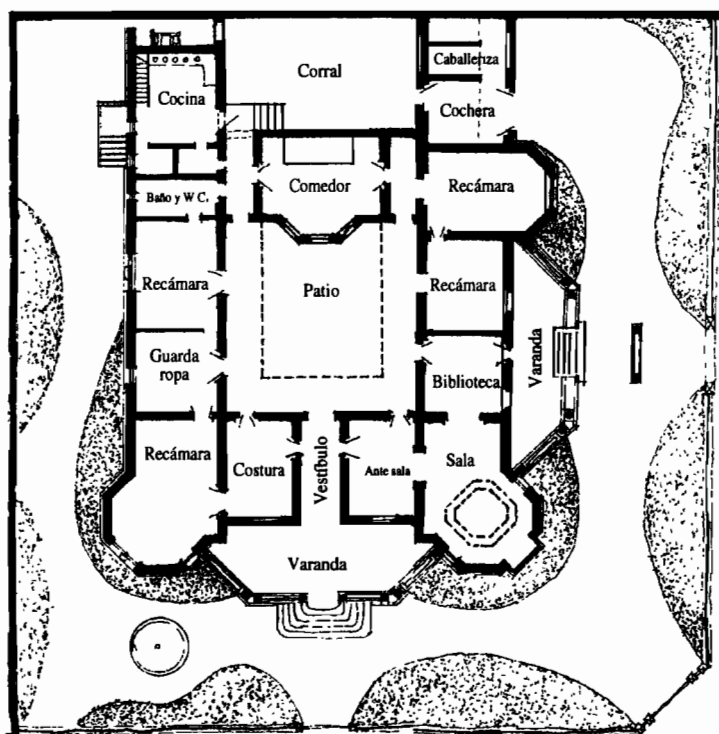
<sup>28</sup> Remitirse, por ejemplo, a las avenidas de La Merced y la Fayette en la colonia Francesa (Plano 5).

<sup>29</sup> La disposición urbana de las colonias Americana y Moderna son los casos más representativos. Véase el Plano 5.



c) La sustitución del concepto “barrio” por otro, pretendidamente moderno, el de la “colonia residencial”. Un cambio de esta naturaleza, no se limita al hecho de “resemantizar” un mismo concepto. Con él se plantea otro proyecto de vida, una transformación radical de la manera en que los habitantes se apropian del espacio y construyen sus relaciones sociales cotidianas. El barrio, históricamente ha sido un elemento estructurador social y espacialmente hablando. Un territorio específico, casi siempre vinculado a una iglesia, en donde los habitantes que viven alrededor de ella, desarrollan una forma de vida muy particular en el seno de su propia cultura. Ahí, a pesar de la gran diversidad de actividades y de la heterogeneidad de sus ocupantes, o probablemente por eso mismo, se

Plano 4  
Casa moderna (a partir de 1898)



Fuente: Archivo Histórico Municipal.  
Plano de la casa núm. 289, calle Hidalgo.  
Carlos F. de Landero, 1905.

conforma una unidad generadora de identidad y sentido de pertenencia. El barrio es un espacio funcionalmente autónomo que, en un sentido figurado, busca sustituir a la ciudad —de hecho, ésta puede aparecer como una suma de pequeñas ciudades o poblados que son los barrios, todos ellos ligados entre sí y con un mismo núcleo que es el centro.

Las colonias residenciales, por su parte, son desestructuradoras. Fruto de un proyecto excluyente, ellas intentan separar orgánica y socialmente hablando, creando una unidad aislada y homogénea. Se trata de una alternativa diferente a lo que ofrece la ciudad y no un resultado de ella. Su creación responde a la estrategia de valorizar el suelo urbano de una parte específica de la ciudad, encerrando virtualmente el espacio a fin de preservarlo de una eventual invasión de usos de suelo considerados como inferiores, lo que traería como consecuencia una baja en los valores de suelo y en los bienes edificados.<sup>30</sup>

Estos cambios provocaron, a su vez, transformaciones que desbordaron lo meramente formal o conceptual (debido a la fuerte relación dialéctica que existe entre la *forma* y el *contenido*), influyendo sobre aspectos económico-sociales que conciernen la producción y distribución de la vivienda popular en la ciudad. Para los propósitos de este trabajo, dos principales meritan ser destacados:

a) El impacto que el concepto colonia tuvo sobre la otra forma de vida, pretendidamente obsoleta, que se desarrolla en los barrios. En efecto, las primeras colonias (Francesa, Americana) fueron planeadas para un uso exclusivamente residencial (sin comercios, teatro, etc., los cuales estaban localizados en el centro de la ciudad), este tipo de proyectos considerados como mono-funcionales, responden a una primera generación de colonias que intentan hacer, de ese tipo de espacio, su lugar de expresión y representación.<sup>31</sup> La monofunción, como ya lo comentamos, persigue preservar

---

30 En efecto, las primeras colonias, virtualmente estaban separadas del resto de la ciudad; en ese sentido, la Penitenciaría de Escobedo jugó, durante muchos años, el papel de un gran bloque "separador". Lo mismo aconteció, posteriormente, con el Bosque de los Eucaliptos que, como una gran franja, separaba la Colonia Reforma y otras residenciales del norte, con la modesta Colonia Obrera del sur (véase los Planos 2 y 5).

31 Las colonias mono-funcionales fueron derivando a formas de funcionamiento más complejas, debido a lo limitado de sus equipamientos y a las distancias cada vez mayores al centro. Entre las nuevas que se crearon, muchas de ellas, terminaron por incorporar más de una función; esta segunda generación de colonias se asemeja bastante —en el plano funcional, formal y en ocasiones en el social—, a los antiguos barrios que intentaron sustituir. Muy probablemente, el ejemplo más representativo de esta transición, lo constituye la Colonia Villaseñor (véase el Plano 2); la cual, con la construcción de una iglesia, mercado y el desarrollo de varias actividades comerciales, adquirió características muy similares a la de los barrios limítrofes. En este cambio, se fue gestando una vida comu-

el valor del suelo en la colonia, al restringir que se desarrollen otro tipo de usos. Los habitantes que residen ahí, sacrifican la plurifuncionalidad que les ofrece el barrio (en donde, entre otras cosas, pueden beneficiarse de los pequeños comercios existentes o beneficiar a los demás desarrollando actividades productivas en el lugar), en aras de un status social. La transición del barrio a la colonia residencial, no sólo sienta las bases de nuevas relaciones económicas en la ciudad, sino que marca en forma clara y definitiva, la separación que se hace de los habitantes que ahí coexisten. Definiendo, igualmente, los espacios que en lo sucesivo serán objeto de una intervención del Estado, desde un punto de vista habitacional, de este tipo de espacios nos ocuparemos más adelante.<sup>32</sup>

b) El reacomodo del espacio urbano y social en función de esos intereses. Si bien cada uno de los barrios que históricamente se habían constituido en la ciudad, poseía una fisonomía muy particular, en forma conjunta generaban un modelo socio-espacial definido “con una pequeña clase alta viviendo en el corazón de la ciudad y la clase trabajadora en la periferia”.<sup>33</sup> La ocupación en masa, de la parte occidental por familias económicamente acomodadas, va a provocar una modificación radical de ese modelo, dando lugar a una nueva estructura social, conformada por una zona central derivando a lo comercial, barrios proletarios al norte y al oriente, obreros y artesanos en pequeñas industrias al sur, y zonas residenciales al poniente. Esta “distorsión” del paisaje social, contribuye a reafirmar el nuevo modelo de segregación social, definiendo también los espacios y clientelas que, en adelante, se repartirán los diferentes promotores inmobiliarios y las características del tipo de promoción que deben implementar.

A pesar de los diferentes comportamientos, estrategias y prácticas que desarrolla cada uno de los promotores, la promoción, en su conjunto, se

---

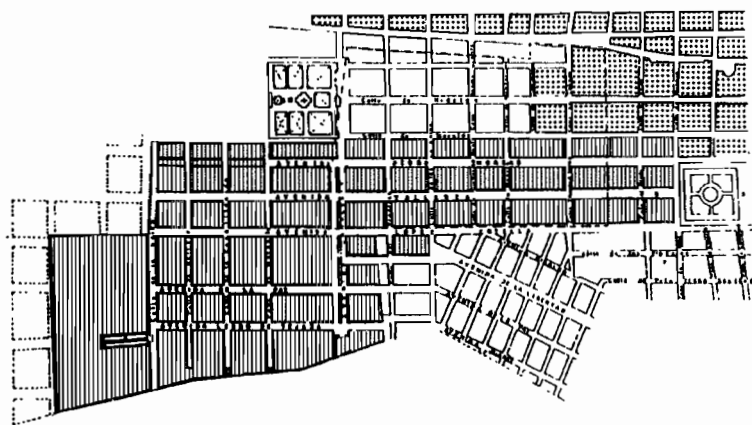
nitaria cada vez más rica; de tal manera que, con el tiempo, a la colonia se le fue conociendo como el Barrio de Santa Teresita, hasta dejar de llamarse Colonia Villaseñor. Transformación que puede interpretarse como una tentativa de conciliación entre un proyecto de vida modernizador (vinculado a un grupo social concreto y a una nueva sociedad urbana) y otro proyecto de vida, heredado de la sociedad colonial e influenciado por la rural, que ha creado y se ha apropiado de un espacio más plurifuncional y heterogéneo como es el barrio (López E. *Op. Cit.*, p. 245; y López E. y Siembieda W. *The logics of urban transformation*, MASS, University of New Mexico, 1994).






32 La “territorialización” de la intervención estatal en el espacio urbano, se determina a partir de este período. Si bien no responde a la dicotomía que establecimos (principalmente en función de la aparición posterior de las colonias populares), sí se ajusta claramente a la división y exclusión social que el concepto “colonia residencial” introdujo.

33 Walton, John. “Creating the divided city” en *Latin American Studies Review*, 1985.

funda en una serie de valores e ideas que son reproducidos en forma individual, independientemente de la categoría de que se trate; esta "racionalidad colectiva" se explica, en gran parte, por el hecho de que finalmente se adoptó un sistema global, importado del exterior, cuyas principios generales, además de legitimar la acción de estos agentes, sentaron las bases de la promoción misma.

### Plano 5 Las primeras colonias en el poniente de la ciudad. 1901-1908



- |  |  |
|--|--|
| <p> <b>Colonia de la Reforma</b> (prop Lic. Sabina Orozco y L. gas &amp; CIA. 1906-1908)</p> <p> <b>Colonia Francesa.</b> (prop Ernesto Fuchs &amp; Landeros. 1989-1906)</p> <p> <b>Colonia Americana.</b> (prop Sr W.H Swayse/Clara Lowe de Jones 1903)</p> <p> <b>Colonia West END Realty Company</b> (en proyecto)</p> <p> <b>Lotes vendidos</b> (construidos o no) 1901 (Actas de Cabildo)</p> <p><b>---- Prop. del presb. D. Espiridión de la Cruz</b> 1901 (Actas de Cabildo)</p> | <p>1. Se solicita su apertura en 1905 (Actas de Cabildo)</p> <p>2. Prop. Sr. Casillas</p> <p>3. Escuela de Artes del Espiritu Santo</p> <p>4. Tanques distribuidores</p> <p>5. Penitenciaría</p> <p>6. Hipódromo (1900) prop. Torres Tapia Ignacio (1889) (archivo Histórico del Estado)</p> <p>7. Prop. de los Sres. Vidal Torres y Tapia (antes 1900) (1889)</p> |
|--|--|

Fuente: Plano de la colonia Reforma, 1904 y Plano de una Acta de Cabildo, 1901.

## 5. Principios y valores ideológicos de la promoción: un nuevo lenguaje, nuevas necesidades

*Una colonia por el estilo de las que en México, últimamente se han creado, con todos los elementos que exige la vida moderna y que aumentará considerablemente el prestigio que ya tiene Guadalajara, de ser una ciudad altamente progresista.*

Expansión..., Revista Crónica.

A fin de intervenir simultáneamente a nivel de la sociedad (en sus proyectos de vida, sus anhelos, valores) y a nivel del espacio construido (calles, plazas, manzanas), el grupo social que abandera el proyecto modernista se sirve de un concepto clave: la colonia residencial, el cual recupera las ideas y teorías en boga, con el objeto de valorizar dicho proyecto en relación a las otras formas en que se ha producido el espacio en la ciudad.

Estas ideas y teorías –presentadas como valores y cualidades generales–, se construyen en base a un lenguaje tecnocrático nuevo que, ideológicamente, pretende hacer creer que el proyecto de urbanización, de una parte específica de la ciudad, responde a una estrategia global de planeación urbana y de transformación social. Sin embargo, como ya lo analizamos, el proyecto no persigue mejorar la eficacia económica de la ciudad (reformulando los flujos humanos y de mercancías), ni renovar el hábitat popular del centro o de los barrios del norte y este de la ciudad (interviniendo, por ejemplo, sobre los inmuebles degradados o con bajos estándares o fijando normas mínimas para esos sectores). Ni mucho menos, persigue adoptar estrategias para combatir las prácticas populares, que los agentes promotores consideran negativas, y por lo mismo, causa de los principales problemas urbanos.

Se trata de un proyecto de carácter mercantil, cuyos objetivos económicos se enmascaran bien dentro de varios conceptos de orden ideológico; entre ellos, debido a la recurrencia con la que aparecen, podemos identificar 4 principales:

i) **La higiene**, con el desarrollo de las colonias llamadas “higiénicas”, los primeros promotores publicitan el fin de la insalubridad y de los proyectos urbano-arquitectónicos que no han favorecido los espacios verdes, “la iluminación, la ventilación, y el desagüe (o drenaje)”,<sup>34</sup> elementos que, entre otros, son indispensables en una sociedad *moderna y progresista*.

34 Según señalan los contratos de compra venta de predios en la Colonia Francesa. Referirse por ejemplo, Archivo de Instrumentos Públicos de Jalisco, Prot. Notario E. Robles Gil. Vol. 43, N° 30, 18 de febrero de 1901, p. 18-21.

En su discurso, estos promotores asocian el progreso material y la higiene, considerando que el importante desarrollo tecnológico que ha tenido la ciudad y que se traduce en la aparición del tranvía (1874), el teléfono (1885), el alumbrado eléctrico (1884), la reestructuración del drenaje (1880), el entubamiento del río (1897), etc., debe acompañarse de medidas higiénicas en lo habitacional, gracias a una intervención “científica” decidida.

Ahora bien, el cambio de un modelo habitacional por otro, no significa que de repente, gracias a la ciencia, se ha descubierto que las casas del centro de la ciudad son poco saludables para sus habitantes. Al contrario, si los promotores están en posibilidad de ofrecer los espacios más sanos, más amplios, mejor ubicados y mejor dotados de servicios que existen en la ciudad,<sup>35</sup> no es porque las técnicas de la promoción lo permitan; es decir, ese tipo de oferta no es una consecuencia de ella o de las estrategias y medios de acción que le acompañan, sino debido a la capacidad que este grupo ha tenido para apropiarse y luego urbanizar las mejores zonas de la ciudad.<sup>36</sup> Si la oposición de lugar, que establecen las colonias en relación a los barrios, es válida en relación a la localización espacial, en cambio, la transferencia de ese tipo de ventajas a otras, ligadas al marco construido y en particular a las características habitacionales, requiere de un *punteo ideológico* que permita formular una crítica a lo “viejo”, valorizando simultáneamente lo “nuevo” que se crea. Esa valoración se funda en gran parte en la importancia de la higiene.

ii) *La técnica*, los primeros colonizadores se sirvieron de este concepto como un medio de expresión para designar los métodos, procesos y disciplinas que estaban ligados a una nueva forma de producir la ciudad, y de la cual, ellos eran aparentemente los detentores. En realidad, el conjunto de actividades “rationales” que podía permitir ese fin, nunca fue debidamente explicitado, un artículo publicitario aparecido en una revista de la época, sintetiza bien cómo se le utilizaba sin fundamentarla:

35 El periódico *El Informador*, así realiza promoción sobre las colonias: “[Debido a] los vientos dominantes de su rumbo que hacen aquel ambiente puro y sano y porque además la mayor elevación del suelo sobre el del resto de la población hace que aquellos lugares sean los más higiénicos que se puedan encontrar en Guadalajara. Hemeroteca del periódico, 5 de junio de 1917, el subrayado es nuestro.

36 Durand, J., escribe que a principios de siglo, 45% de la superficie urbana estaba destinada o en manos de un quinto de la población, que eran las familias más pudientes (Duran, J. “Siglo y medio en el camino de la industrialización” en *Guadalajara, la gran ciudad...*, Colegio de Michoacán, 1985).

Una obra de verdadera significación, sujeta a estudios especializados y complicados, ha sido emprendida como un nuevo signo de nuestro avance material por los Srs. Manuel G. V. y Hnos. Una colonia por el estilo, de las que en México últimamente se han creado con todos los elementos de la vida moderna.<sup>37</sup>

iii) *El prestigio*, la forma urbana se modificó con el objeto de crear una cierta diversidad, y ponerle un nuevo sello al nuevo marco de vida de principios de siglo; los conceptos buscados eran, entre varios otros, los de unidad social, dimensión humana, organización espacial específica y prestigio.

En efecto, los propietarios de terrenos y los promotores inmobiliarios, consideraban todos sus proyectos urbanos, incluso los más pequeños, como si fueran colonias residenciales, con el objeto de que sus promociones se valorizaran debido al prestigio que ese tipo de operaciones tenía. El extracto de un dictámen enviado por la sala de Comisiones, de las primeras colonias, a los regidores del Municipio, así nos lo hace ver:

A cualquier grupo de pequeñas fincas o lotes de terrenos, que los propietarios respectivos suelen bautizar con el nombre de colonias, en los suburbios de la ciudad, tan sólo con la mira de que tales fincas suban de valor y el excesivo precio de ellos enriquezca a los terratenientes.<sup>38</sup>

Como resultado de esas estrategias, la propiedad urbana adquirió cada vez más valor, intensificándose por ende, las compras de bienes raíces, y paralelamente, la colonización de espacios hasta entonces desvalorizados y/o residuales que la misma dinámica urbana había dejado a un lado (principalmente durante los años comprendidos en las tres primeras décadas). El nuevo patrón de urbanización, se reproduce rápidamente hacia el oriente y sur de la ciudad, en donde se localizan los sectores populares, apareciendo modelos similares más densificados y con menos espacios verdes. Ahí, la racionalidad económica, adecuada a una accesibilidad financiera más baja, termina por imponerse en el uso y distribución del espacio que, sin embargo, se construye en base a un modelo que se asemeja bastante al de las colonias residenciales del poniente (véase, por ejemplo, las colonias de Oblatos, la Morelos, la de los Huertas, etc. Plano 2).

37 "Expansión de Guadalajara, la Colonia Moderna" en Revista *Crónica*, 1910, p.11. Biblioteca Pública del Estado. En relación a esta misma colonia, el periódico *El Bien Público* del 3 de junio de 1906, señalaba: "La Colonia Moderna se está construyendo en un sitio excelente, lleno de atractivos y de ventaja por la altura, localización y *plan general de los trabajos técnicos*" (los subrayados son nuestros). Evidentemente, el significado de "estudios complicadísimos" nunca es explicitado por ellos.

38 Archivo Municipal de Guadalajara, expediente 22, C, E.

iv) **la funcionalidad**, pensada en términos de eficacia en la comunicación, no buscaba conectar las colonias con el centro de la ciudad, sino más bien el darles cierta privacidad; reafirmando así el sentido de la monofunción, al que nos referimos anteriormente, y generando un sentimiento de seguridad. Pues a pesar de la amplitud de algunas de las vías de circulación, se llegaba a conformar un espacio semi-cerrado;<sup>39</sup> proyecto que al parecer, se fundamentaba en gran parte, en una “ideología de la seguridad social de los habitantes”. Una acta de cabildo de 1903, así nos lo hace ver:

A fin de que las familias que habitan en este agradable sitio de la ciudad (Colonia Francesa), disfruten del mayor número posible de comodidades, entre las más importantes la apertura de avenidas, *que haga más eficaz el servicio de la policía* y más fácil el paso de los transeúntes”.<sup>40</sup>

Sin duda, muchas de las operaciones se hicieron en nombre de la higiene, de la funcionalidad o del embellecimiento de la zona; invocando ya sea la necesidad de mejoras públicas o de necesidades sociales, en las que el promotor reportaba una serie de beneficios que, de una manera asombrosa, desbordaban el espacio físico de la operación para englobar simbólicamente a toda la ciudad.<sup>41</sup>

## 6. Diversidad dentro de la unidad: comportamiento, estrategias y prácticas de tres de los primeros promotores privados

Como lo acabamos de ver, la gran homogeneidad y coherencia formal, que se encuentra en las primeras promociones inmobiliarias, se explica por el uso de un patrón de urbanización muy similar, que es tributario de una serie de valores y conceptos sobre la promoción, que son compartidos por estos agentes. Ahora bien, un sistema tan “uniforme” se caracteriza, también, por una cierta diversidad que se expresa en la manera en que se lleva a cabo la organización de las operaciones, la asociación de los agentes participantes y la constitución del capital, entre otros varios aspectos.

39 Ver las avenidas Lafayette, La Merced, etc. (Plano 5).

40 Archivo Municipal de Guadalajara, Obras Públicas, expediente N° 43, 6 de febrero de 1903.

41 El Gobernador, Luis C. Curiel, señaló en su informe de gobierno de 1900: “Los particulares secundando la idea de ornato del Ayuntamiento, han hermoñado y construido otros edificios dignos de la cultura de la capital, siendo la prueba de estos las extensas colonias Americana y Francesa” (informes de los gobernadores; Archivo Histórico del Estado).



**Cuadro N° 3**  
**Características principales de la muestra (4 colonias)**

	Colonia	Año	Tipo	Sup.*	Lotes	Sup. lote**	Valor***	Producto
1	Francesa	1898	Residencial	10	100	832		lotes y casas
2	Americana	1898	Residencial	13.8	105-110	2.311		lotes
3	Artesanos	1903	Popular	21.8	811	200		lotes
4	Obrera	1922	Popular		600	225		lotes y casas

Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara, Archivo Histórico de Jalisco, varios años.

(\*) Superficie en Hectareas. (\*\*) Se trata del lote promedio.

(\*\*\*) Valor de un metro cuadrado de suelo en pesos entre 1900 y 1903.

Realizó: Eduardo López, José de Jesús Castillo M., 1994.

Diversidad, en ese sentido, es el resultado de los comportamientos, las estrategias y las prácticas que estos agentes llevan a cabo, de acuerdo a un contexto determinado y no a la categoría específica de la promoción. A través del estudio de la noción de diversidad, estaremos en posibilidad de comprender la dinámica de las relaciones entre esos actores, las alianzas que construyen con el Estado y con las diferentes instancias de poder, los mecanismos que utilizan para acceder a las fuentes de financiamiento, etc. Conocimientos que, a su vez, nos son indispensables para entender la política de vivienda en un sentido más amplio.

El estudio al que nos referimos, lo realizaremos a partir del análisis comparativo de tres colonias diferentes:<sup>42</sup> la Francesa (1898), la Americana (1898) y Artesanos (1903). Las dos primeras, son conjuntos residenciales para personas de recursos económicos elevados, y la tercera, un proyecto habitacional de corte popular que poco se ajusta al patrón que hemos venido describiendo. Con estas promociones, se marca el inicio de la promoción inmobiliaria en nuestra ciudad. Tomándolas como casos de estudio, cubrimos los dos grandes tipos de promoción que se realiza en Guadalajara en esos años: residencial y popular.<sup>43</sup>

Para las tres, realizaremos un pequeño estudio monográfico considerando cuatro aspectos centrales que nos serán útiles para un análisis transversal posterior, que presentaremos en las conclusiones; en donde pon-

42 En realidad, presentaremos cuatro colonias, la última, llamada Obrera (1916) cuando analicemos el papel que jugó el Estado, en tanto que promotor público de vivienda popular (véase el Apartado 11 y el Cuadro N° 3, que resume las características principales de esta muestra).

43 Evidentemente, algunas colonias eran de tipo medio, ya fuera de un tipo más popular o más residencial, véase por ejemplo: San Carlos, La Moderna, Donato Guerra. Cuadro N° 2

dremos de manifiesto las similitudes y las discrepancias principales, extrayendo las coincidencias generales y las diferencias individuales, que nos permitan responder a las tres cuestiones abiertas que se desprenden de nuestros dos ejes principales de análisis.<sup>44</sup> Los aspectos a que nos referimos son: a) características generales de su creación, ubicación, tipo de promotor, dimensión del predio original; b) estrategias y mecanismos para adquirir la propiedad raíz; c) características de la promoción, forma de financiamiento, alianzas estratégicas, etapas, tipo de producto ofertado, resultados de la promoción propiamente dicha; y d) impacto de la promoción en el campo de la vivienda popular.

## 7. La Colonia Francesa

La colonia, conocida también como de la Escuela de Artes del Espíritu Santo, se desarrolló, precisamente, entre el límite poniente de la ciudad y este centro de estudios, en dos lotes o fracciones de terreno, situados en la prolongación de la calle que entonces tenía el nombre de la Merced, en el potrero que se llamó sucesivamente del Sauz, del Zapote y del Padre Cruz. Tuvo como eje central a la calle de la Merced (hoy Hidalgo), y se formaba por 12 manzanas que estaban alineadas 6 al norte y 6 al sur de esta avenida, la cual iniciaba al oriente en la calle del puentecito y remataba en su extremo poniente en la escuela antes mencionada en el cuartel V de la ciudad.<sup>45</sup>

La Francesa fue promovida en 1898, por los señores "Fortoul, Chapuy y Cía.", "L. Gas y Comp.", Ernesto Fuchs y Justo Fernández del Valle, a través de la compañía constructora *Jalisciense*, de la cual nos ocupamos precedentemente (cf. Apartado 3). El terreno en el que se asentó la colonia, formaba parte de las reservas territoriales que, originalmente, correspondían a los ejidos, los cuales, como ya lo analizamos, en el transcurso de los años se fueron privatizando, pasando de mano en mano, principalmente dentro de una misma línea familiar.<sup>46</sup>

Eso sucedió con este predio, la información que obtuvimos en el archivo, nos muestra que desde comienzos del siglo XIX, era propiedad

44 Referirse al capítulo introductorio de la tesis: los objetivos de la investigación.

45 López E. *Op. Cit.*, p. 154. Ver el plano "Las primeras colonias de Guadalajara-1903", N° 5.

46 Lo que corresponde al segundo de los cuadrados que estructuran, espacial y funcionalmente la ciudad y su región inmediata. Véase el Apartado 1: "La propiedad del suelo urbano en el último cuarto del siglo pasado" y el Gráfico 1 del mismo período.

de la familia Vidrio, con el nombre del Rancho del “Sauz y Don Luciano Vergara”. Su propietaria, Doña Ignacia Vidrio, lo vendió el 27 de febrero de 1843, en 1,640 pesos, a su sobrino José María Leal,<sup>47</sup> quien lo conservó hasta su muerte, acaecida 23 años después (noviembre de 1866). La heredera, Bonifacia Leal, hermana o hija de Don José, lo transmitió de la misma manera, a su hija Refugio de la Cruz Leal en julio de 1890, es decir, casi 24 años más tarde. Como dueña única del rancho, la señora Refugio de la Cruz, decidió vender dos fracciones de él a los propietarios de la compañía *Jalisciense de Constructores*, en junio 25 de 1898, por un total de 6,000 pesos.

Con el dominio de la propiedad, cuya superficie es de 10 has. aproximadamente, los colonizadores solicitan al Ayuntamiento, la aprobación de los planos que desean fraccionar, sólo tres meses después de que efectuaron la compra, obteniendo una respuesta afirmativa el 27 de septiembre del mismo año.<sup>48</sup>

### *Características de la promoción*

En sus primeros años de promoción, la Colonia Francesa experimentó un fuerte fracaso que, a decir de Daniel Vázquez, principal estudioso de ellas, se debió “al peso de las tradiciones y de los valores culturales arraigados en una sociedad rural”;<sup>49</sup> sin que tengamos seguridad de que hayan sido precisamente los valores rurales, los que limitaron la expansión de esta colonia, sí creemos que en efecto, los agentes promotores se enfrentaron a una sociedad “pasateista” que, desde la Colonia al México Independiente, había celosamente reproducido modelos instaurados desde el acto fundacional. En lo urbano, a través de una práctica urbanizadora, que como ya lo vimos, hizo del entramado ortogonal el único medio para producir el espacio; y en lo arquitectónico, a través de la utilización generalizada de la casa con patio central.

Modelos y/o valores que, a pesar de su origen —para nosotros ciudadano—, desavenían completamente del nuevo patrón que intentaba instaurarse, el cual, en muchos aspectos, se acercaba más a un proyecto de sociedad diferente, que como tal, amenazaba al *statu quo* existente, de ahí una reacción general de oposición. El ingeniero Fuchs, responsable del desa-

---

47 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Escribano, Jesús Durán, Vol. 6, s/n, p. 22 y 22 v.

48 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario E. Robles Gil, 1898, Vol. 2, N° 71, p 352-357.

49 Vázquez, Daniel. *Guadalajara - ensayos de interpretación*, Colegio de Jalisco, 1989.

rollo y la comercialización del proyecto, señala dos años después de iniciado éste:

Como era enteramente nueva la idea en esta Guadalajara y en el resto de la República, hubo mucha oposición y absolutamente ningún apoyo... hubo muchos disgustos entre la gente poco amante del progreso y envidiosa... Batallamos en contra de la opinión de personas de horizontes muy limitados, al fin se disolvió la compañía original entrando en liquidación.<sup>50</sup>

La realidad es que la Colonia Francesa, más que responder a una demanda o una necesidad precisa, se anticipa a ella; es decir, los socios de la compañía Jalisciense exploran formas inéditas de recuperación de capital, por medio de una operación inmobiliaria original, considerando que con el trabajo de promoción que llevaran a cabo, podrán estructurar *a posteriori* esa demanda. Una vez que este sistema se revele ineficaz, los promotores intentarán ajustarse a los requerimientos o necesidades del sector de la población al que se dirigen, haciéndolo en base a una lógica pragmática que los lleva a ensayar diferentes mecanismos financieros y jurídicos, y a proponer diversos productos (lotes, casas en venta o en renta, etc.). El proceso al que nos referimos, lo podemos dividir en tres grandes etapas:

**La Primera etapa**, se inicia el 15 de octubre de 1898, cuando se crea la compañía *Jalisciense*, y se termina a fines de 1902. Caracterizándose más, por la distribución de la propiedad entre los propios fraccionadores, que por ventas propiamente dichas; es decir, en estos 26 meses, se enajenaron 87 lotes (y una fracción de un gran terreno igual a 4 manzanas), 27 de los cuales, fueron adquiridos por los mismos asociados de la empresa inmobiliaria y los 60 restantes por sólo 8 personas, tres de entre ellas: Sabino Orozco, Gabriel González Franco y Carlos F. Landero, agentes fraccionadores y urbanizadores de la misma Francesa o de otras colonias residenciales.<sup>51</sup>

Los promotores principales de esta primera etapa fueron el Ingeniero Fuchs y Justo Fernández del Valle (en tanto que apoderado legal), quienes vendieron los lotes a nombre de los asociados originales y no de la compañía constructora, pues probablemente, por las causas que el mismo

50 *Idem.*

51 Estos agentes adquirieron 47 lotes de los 87 vendidos. Hay que recordar que S. Orozco fue el promotor de la Colonia la Reforma, Gabriel González Franco hermano de Francisco, promotor de la Colonia Artesanos, y Landero de la Francesa en su tercera etapa. Véase el Cuadro N° 1.

Fuchs apunta, la empresa se disolvió casi inmediatamente después de su creación, en marzo de 1899.

En esta primera etapa se vendieron 55,785 m<sup>2</sup>, lo que hace alrededor de un 55% del total de la superficie de la colonia (solamente C. Landero adquirió 23,540 m<sup>2</sup> y E. Fuchs 13,034 m<sup>2</sup>; esto es, el 65.66% del área vendida en la primera etapa, correspondió a los propios fraccionadores), si descontamos esa superficie y la que fue enajenada a otros agentes inmobiliarios, los lotes vendidos a “terceros” no debieron representar más del 12% de la superficie total ofertada.

Debido a que las calles aún no estaban trazadas ni mucho menos iniciada la urbanización, la venta de los lotes se hacía sobre el plano del proyecto;<sup>52</sup> evidentemente se trataba de lotes sin servicios, cuyo costo de venta en promedio, oscilaba entre 25 y 46 centavos el metro cuadrado. Si tomamos en consideración que la Cía. Jalisciense compró a la Señora Cruz 99,970 m<sup>2</sup> a 6,000 pesos, es decir, a 6 centavos el metro cuadrado, resulta que los promotores vendieron, o intentaron vender, entre 19 y 40 centavos más caro cada metro.

Ahora bien, descontando algunos gastos en los que pudo incurrir la compañía, como son por ejemplo, 2,680 pesos por el pago de honorarios al ingeniero Fuchs (quien estaba encargado de los estudios técnicos y la realización de los planos) y una suma suplementaria destinada a cubrir gastos diversos, estimada en 10% del costo del terreno, la tasa de ganancia en teoría, fue del orden del 176% al 411%.<sup>53</sup> El intento por maximizar la ganancia, lleva a los promotores, a elevar en forma desmedida el valor del suelo; lo que provoca una crisis en esta primera etapa. Las ventajas reales que ofrece el proyecto y los valores ideológicos que lo soportan, no son suficientes para asegurar el buen funcionamiento de la promoción.

**La Segunda etapa**, desarrollada casi al mismo tiempo que la anterior, en realidad debería considerársele como parte de ella, pues tan sólo unos meses después de efectuadas las primeras ventas, varios de los promoto-

---

52 En efecto, hasta 1902, las escrituras de compra-venta se referían a los predios vendidos en relación al plano de la colonia, señalando por ejemplo: al oriente 26.5 m quedando en *calle que se formará*; al poniente 18 m quedando en *calle en proyecto de por medio*; al norte con la que *será prolongación de la calle* de la Merced. Referirse al Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Protocolos, N° 30, tomo 43 del 18 de febrero de 1901, foja 18-21, notario Robles Gil (los subrayados son nuestros).

53 Decimos en teoría, porque las ventas entre los propios promotores no pueden considerarse como ganancias, en sentido estricto. Sin duda, se trataba más de una estrategia que intentaba fijar un precio a una mercancía nueva; precio que, como lo veremos más adelante, estaba sobrevaluado, en relación al valor que el mercado de suelo determinará para esa zona. Los mismos promotores terminarían por revender más barato el suelo que compraron.

res o de las personas que adquirieron lotes, deciden revender ya sea el total o una fracción de ellos. Para los promotores originales, se trata más bien, de un primer (o segundo) intento por comercializar los lotes dentro de un mercado más amplio; intento que, al no prosperar, les obliga a "regresar" a una estrategia similar a la de la etapa precedente que, *grosso modo*, se caracteriza más por el afán de generar información sobre una nueva oferta por medio de la venta, compra y traspaso de terrenos entre los propios capitalistas,<sup>54</sup> que por atender a la demanda a quien en principio se dirigía la colonia.

Entre las (pocas) operaciones que se llevaron a cabo, algunas generaron ganancias significativas para los propietarios, notablemente para E. Fuchs. No obstante, en lo general, el suelo sigue conservando un valor muy similar a cuando se inició la promoción (1898);<sup>55</sup> parecería ser que el mercado inmobiliario de esa parte de la ciudad, no logra tomar el impulso que esperaban sus promotores. De ahí que lo consideren un proyecto poco exitoso, principalmente en términos de aceptación, y por ende, de valorización comercial. Veamos los tres casos siguientes, sin duda los más logrados que, a nuestro modo de ver, resumen bien esta segunda etapa:

- tres lotes que el ingeniero Fuchs permutó a Justo Fernández del Valle hijo, y cuyo costo directo para él, fue de 400 pesos el 27 de agosto de 1900, los enajenó a Manuel Aldrete Espinoza en 1,000 pesos, el 29 del mismo mes. Operación que en un tiempo sorprendentemente corto, le permitió multiplicar por 2.5 veces el capital que ahí tenía invertido;<sup>56</sup>
- sólo nueve meses después de haber adquirido 4 manzanas (M, N O y P), el 26 de junio de 1900, Fuchs vende dos lotes que resultaron de su división, a William E. Godman en 129.65 y 100 pesos, respectivamente; y uno a Federico Kegel en 169.75 pesos.<sup>57</sup> La transacción le

---

54 Así por ejemplo, el Presbítero y Doctor Manuel Azpeitia Palomar, fundador y Director de la Escuela de Artes y Oficios del Espíritu Santo, vende un lote a Gabriel González Franco —hermano del propietario de la Colonia Artesanos—, y otro a Luis Vereá —copropietario de la Colonia Oblatos. Posteriormente, el mismo G. González F. se desprende de uno de sus predios en favor del licenciado Sabino Orozco, promotor de la Colonia Reforma (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Manuel F. Chávez, Vol. 15, N° 18, 22 de enero de 1900, p 190 - 191).

55 Véase el Gráfico 1: *El valor del suelo en la Colonia Francesa y en la Americana*.

56 Nos referimos a los lotes 5, 7 y 9 de la manzana F, permutados a Justo F. del V. hijo, el 27 de agosto de 1900, por los números 6, 8 y 10 de la manzana E. El metro cuadrado pasa de 18 centavos a 46 centavos en tal sólo tres días (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario, Manuel F. Chávez, Vol. 17, N° 220, p 107-108 y N° 223, del 29 de agosto de 1900, p 111 y 112).

57 Nos referimos a los lotes 10 y 14 de la manzana O y al lote 5 de la N, cuya superficie era de 520, 420 y 713 m<sup>2</sup>, respectivamente (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Manuel F. Chávez, Vol. 19, N° 114, 127 del 17 de abril de 1901, p 54 y 72 y Vol. 29, N° 231 del 28 de junio de 1901, p 78-79).

permite pasar de un valor de suelo promedio de 9 centavos a 24 centavos el metro cuadrado, con una tasa de ganancia directa de 166%;

- Un lote con una superficie igual a 712.40 m<sup>2</sup>, adquirido el 25 de enero de 1900, en 200 pesos, es fraccionado en dos por su propietario, E. Fuchs, a fin de vender una de sus partes a Elvira Gutiérrez de González Franco, en 150 pesos; maniobra que en sólo 4 meses le representa un beneficio directo del 50%.<sup>58</sup>

El relativo éxito que casi simultáneamente conoce la Colonia Americana, segunda de las promociones que se llevan a cabo en la ciudad, nos hace pensar que el tipo de “producto” que ofertaba la francesa –presentado como selecto y progresista–, no fue la causa de su poca fortuna; valores ideológicos similares como la higiene y la tecnología, el uso de formas y espacios nuevos, en fin, la noción de modernidad y progreso, están igualmente presentes en la Colonia Americana (cf. Apartado 8). Muy probablemente, fueron las características mismas de la promoción (en particular, el hecho de que se tratara de la primera operación y se presentara como un proyecto decididamente original), así como las modalidades de venta de los lotes, las que limitaron o restringieron el mercado potencial de la Francesa.

Las consideraciones siguientes así nos lo hacen creer:

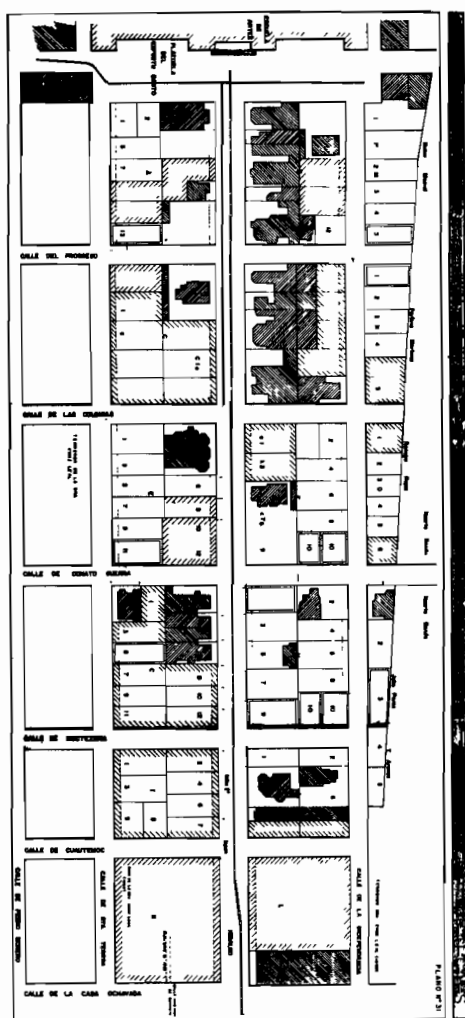
- todos las operaciones que se celebraron en estas dos etapas, fueron al contado, sistema que sin duda dejó fuera un porcentaje elevado de la población que, eventualmente, podía beneficiarse con esta promoción;
- todos los lotes se venden con servidumbres especiales que condicionan la edificación (servidumbres frontales y laterales);<sup>59</sup> limitaciones de dominio de ese tipo, son enteramente nuevas y contrarias a la cul-

---

58 A la adquisición, el metro cuadrado fue de 28 centavos, y a la reventa de 42. Nos referimos a la mitad occidental del lote 9, manzana B (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Manuel F. Chávez, Vol. 18, N° 146 del 19 de mayo de 1900, p 5 y 7).

59 Todos los contratos de compra-venta de la colonia, especifican claramente que las servidumbres o limitaciones, se deben transmitir con el carácter de gravámenes a los nuevos dueños, las principales eran: (i) el edificio que construya [el propietario] deberá distar por lo menos 5 m del alineamiento de la calle y 2.5 m de las fincas laterales del lote por los costados; (ii) la edificación deberá estar 30 cms. más alto que los rieles de la calle de la Merced; (iii) en todo el frente y 15 m hacia el fondo, en los costados, deberá ponerse enverjado; (iv) los propietarios deberán construir lo más pronto posible la banqueta de enfrente, en la calle, de 2 m de anchura y con machuelo de cantera. Servidumbres que, como ya lo señalamos, se les consideraba como relativas a “vista, luz, ventilación y desagüe”. Véase a manera de ejemplo, Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Protocolos, notario Lic. Manuel Chávez, tomo 16, foja 120-123, 5 de marzo de 1900.

### Plano 6 La Colonia Francesa



Fincas que se construyeron bajo privilegios de exención de contribución por 15 años



Por fincar

Nota: este plano es igual al de 1898.

Esc. 1:1000 Guadalajara, febrero 9 de 1905. Ing. Carlos F. de Landero y Ernesto Fuchs.  
Calca del original.



tura urbanística que históricamente ha privilegiado el desarrollo de “envolventes cerrados”, generados por el uso de la cuadrícula;

- los promotores insisten más en la venta de lotes para construir *chalets* y casas de descanso, y no para vivienda propiamente dicha; se trata de la adquisición de un bien para quien ya tiene resuelto su problema habitacional.

Podemos concluir sobre estas dos primeras etapas, que la mayoría de las compras de lotes, se hicieron con el espíritu de acumular bienes raíces o negociar con ellos, y no con la intención de adquirir un predio para habitarlo. Hasta 1902, la Francesa funciona más dentro de una lógica de intercambio-acumulación del capital industrial y comercial, que incursiona en lo inmobiliario, y no como una colonia residencial propiamente dicha. Al parecer, los promotores consideraron que podían estructurar una demanda en base a una estrategia de promoción que les permitiría que ésta se adecuara a una oferta específica, que en cierta forma, resultaba artificial en relación a sus necesidades y preferencias.

Debido a que los resultados fueron más bien pobres, la venta de lotes quedó virtualmente parada por un espacio de dos o tres años; retomándose finalmente, bajo un sistema que planteaba una oferta mucha más diversificada y con diferentes posibilidades de acceso al suelo; sistema del cual nos ocupamos a continuación.

*La Tercera y última etapa*, en agosto de 1901, los representantes de las compañías Fortoul, Chapuy y L. Gas, deciden vender en común acuerdo con Justo Fernández del Valle –socios capitalistas y propietarios de los terrenos en que se asienta la colonia–, el total de los lotes que hasta esa fecha permanecían invendidos, e incluso, las zonas de terreno que se habían reservado como calles, a Carlos F. de Landero y E. Fuchs.<sup>60</sup>

Los nuevos propietarios –quienes adquirieron tres y dos quintas partes de la propiedad, respectivamente–, van a modificar substancialmente el esquema de promoción-venta que había funcionado hasta ese entonces, retomando el que originalmente se había planteado la compañía *Jalisciense*, en sus estatutos; esto es, van a convertir su sociedad en una verda-

---

60 Véase por ejemplo, la escritura notariada por Cástulo Romero en el Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Protocolos, Vol. 6, Nº 79 del 20 de octubre de 1903, p 128-129. Es de hacer notar, por otra parte, que Carlos Landero –comerciante e industrial vecindado en Pachuca, Hidalgo–, celebraba la mayoría de sus operaciones inmobiliarias a través de su apoderado Don Fernando Castaños. De acuerdo con la información que pudimos obtener, C. Landero era copropietario de las minas El Rosario, Las Delicias y Santa Edwiges en el municipio de Talpa, en 1902.

dera empresa inmobiliaria-constructora, capaz de proponer diversos servicios y productos en forma simultánea.

En consecuencia, alrededor de 1905, Fuchs y Landero estarán en posibilidad de ofrecer lotes en venta (si es posible con un proyecto arquitectónico a construir por ellos mismos), casas terminadas o por edificar, tanto en renta como en venta, y sobre todo, la posibilidad de adquirir dichos bienes con facilidades financieras gracias a un plan llamado "amortización por rentas mensuales".<sup>61</sup>

Con esta estrategia, pretenden diversificar el mercado, abriéndolo a la construcción nueva, a fin de transferir la ganancia del suelo a la edificación; de tal forma que, con las pocas operaciones de terrenos que siguen haciendo, no persiguen obtener beneficios económicos directos, sino densificar y consolidar la zona a fin de que, a corto y mediano plazo, se eleve su valor inmobiliario. Estrategia que resulta evidente, si consideramos que los lotes que enajenaron en 1905, tenían exactamente el mismo costo que cuando los adquirieron en 1901 (25 centavos el m<sup>2</sup>); e incluso, un precio sensiblemente por abajo del valor que el Catastro fijó a la colonia en 1902.<sup>62</sup> Muy probablemente, de esta manera, se pensaba acercar el valor del suelo a un nivel similar al de la Americana; una promoción inmobiliaria que, finalmente, era muy parecida.<sup>63</sup>

El plan de amortización al que nos referimos, podemos equipararlo con un sistema hipotecario convencional, en que Fuchs y Landero conservan el título de propiedad, hasta que el comprador liquida su deuda en un período que nunca rebasa los 10 años. Generalmente la operación no causa intereses, de tal forma que, en el plazo estipulado, se cubre sólo el costo de la casa habitación de acuerdo al precio que convinieron ambas partes. De esta manera, los promotores no sólo muestran su capacidad para adaptarse a las condiciones económicas de la demanda —desarrollando dos modelos diferentes de venta: al contado y crédito—, sino también

---

61 Véase el Recuadro A: "Las funciones de promoción-construcción de la sociedad Fuchs y Landero en 1905".

62 Los compradores de lotes en esta tercera etapa, se obligaban a construir una casa-habitación en un plazo máximo de 18 meses. En 1905, se llevaron a cabo varias operaciones de este tipo, todas exactamente con el mismo costo de suelo y al contado, lo que refleja un cierto compromiso por ambas partes. Entre los compradores figuran: Ernesto Mora, quien adquiere a Landero y Fuchs, un lote de 752.46 m<sup>2</sup> a 188 pesos; Lic. Sergio Sánchez, quien compra a Landero, un predio de 539.10 m<sup>2</sup> a 134.77 pesos; Felipe Robledo, Director General de Rentas, adquiriente de un pequeño terreno de 188 m<sup>2</sup> y otro de 565.30 m<sup>2</sup> a 48 y 141.08 pesos; y Othón Kunhardt, quien se hace de un terreno de 1,540.80 m<sup>2</sup> en 377 pesos, propiedad de Landero.

63 Véase el Gráfico 1, que da cuenta del valor del suelo por metro cuadrado en ambas colonias en sus diferentes etapas.

su comprensión de los mecanismos financieros que les permite ampliar su mercado, incrementar las posibilidades de acceso al suelo y la vivienda, y con ello, muy probablemente, encontrar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de sus operaciones.

Resulta particularmente interesante, en ese sentido, el observar la capacidad de innovación que estos agentes muestran, implementado esquemas originales de pre-financiamiento para sus nuevas promociones inmobiliarias. Nos referimos por ejemplo, a la compra del terreno ubicado como a un kilómetro de distancia del poniente de la ciudad, en un predio que formó parte del Rancho de San Francisco, y que se le conocía con el nombre de Santo Tomas. Fuchs y Landero lo adquirieron en 16,800 pesos a María Jesús Vidrio, el 3 de noviembre de 1904, con pagos diferidos a dos años (en cada uno se liquidaba la mitad con una tasa de interés del 7% anual), bajo un sistema de hipoteca especial, que les permitía vender parte del mismo predio, libre de ese gravamen hipotecario “siempre que en el acto de la enajenación”, indicaba el documento, “entreguen el precio de dichas partes a la Srta. Vidrio y que ese precio sea cuando menos de 70 centavos el metro cuadrado”.<sup>64</sup> Tan sólo unos meses después, los dos promotores habían finalizado los planos de lotificación del terreno y comenzaba la venta de los lotes.

### *Conclusiones: la promoción de la Colonia y su impacto en el campo de la vivienda popular*

Probablemente, los agentes que llevaron a cabo esta primera promoción, sentían la necesidad de efectuar todas las ventas al contado, a fin de reducir al máximo el factor riesgo que la propuesta –por las diversas características que ya apuntamos–, podía traer consigo. Al no haber una evolución satisfactoria del mercado, en término de ventas y de plusvalía generada, los socios capitalistas originales deciden retirarse de la promoción, operándose una recomposición de la sociedad inmobiliaria, y con ella, un cambio radical de estrategia que esquemáticamente podemos resumir en los puntos siguientes: (i) varias ventas de terrenos por abajo del valor del mercado de suelo, no sólo de la colonia, sino del poniente de

---

<sup>64</sup> Estos terrenos, cuya superficie real era de 45,060 m<sup>2</sup>, lindaban al poniente, oriente y norte, con propiedad de la Colonia Reforma y al sur con propiedad de Francisco Barra. Una parte pequeña (7,980 m<sup>2</sup>) fue comprada, en 1903, precisamente por L. Gas y Cía, Sabino Orozco y Augusto Bec, promotores de esa misma colonia, el resto fue objeto de la negociación que referimos (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot., Notario Castulo Romero, Vol. 7, N° 41, 3 de noviembre de 1904, p 87-91).

la ciudad; efectuadas con el objeto de iniciar una dinámica de ocupación que, a su vez, sea capaz de estructurar una demanda por las expectativas de urbanización que se generan; (ii) un servicio que (re)integra las diversas funciones de la promoción inmobiliaria: compra-venta de terrenos, empresa constructora, gestores del parque construido, agentes inmobiliarios, etc.; (iii) una oferta que se diversifica, tanto en lo arquitectónico (tipos de productos) como en lo financiero, particularmente en las facilidades de compra; (iv) una acumulación de capital dentro de lo inmobiliario, pero cuya fuente de recursos, e incluso de destino, es externa a este sector; y (v) una asociación clara entre el capital y la técnica, que si bien se transforma un poco cuando el promotor-constructor se convierte en socio financiero, en esencia sigue conservando el mismo esquema. El mismo Fuchs, así lo hace notar cuando escribe:

Tuve la fortuna de conocer al finado ingeniero C. Landero de Pahuca Hgo., inteligente, profesionista y buen amigo. En compañía conmigo, compramos los sobrantes de la Colonia Francesa y otros muchos terrenos, tuvo plena confianza en mis proyectos y, desde luego, me apoyó a construir casas en abonos con un capital relativamente pequeño.<sup>65</sup>

En esta tercera etapa, se registra el nacimiento de la industria capitalista de la construcción en la que, el inmueble, se convierte en un capital inmobiliario. La producción de vivienda deja de tener, como finalidad inmediata, un uso habitacional para buscar, a través de la misma construcción, un beneficio económico. Por primera vez, se establece una separación entre el constructor y el ocupante, este último no interviene en el proceso de producción, apareciendo sólo en la fase final en tanto que consumidor.

## 8. La Colonia Americana

Al sur del hipódromo y de la Colonia Francesa se desarrolló, a fines del siglo pasado, la segunda colonia de Guadalajara. Situada en la prolongación de los cuarteles sexto y séptimo, en el terreno que limitaba al norte con la calle de López Cotilla y predios baldíos, en donde se urbanizaron más tarde, las calles de Bosque (al sur) y las calles de Colonias y Robles Gil (al poniente y oriente respectivamente).

La Americana fue promovida, precisamente, por dos norteamericanos: los señores Daniel F. Jones y W. Swayze –uno empleado y ministro

---

65 Vázquez, D. "Guadalajara alrededor de 1900 - Reflexiones sobre algunos mapas" en *Boletín del Archivo Histórico de Jalisco*, 1981, V, Nº 3, p. 62.

**Recuadro A**  
**Las funciones de promoción-construcción de la sociedad**  
**Fuchs y Landero en 1905**

*Inmobiliaria - empresa constructora- hipotecaria*

- Jorge Stahl, comerciante, celebra un contrato con Fuchs y Landero para que éstos le construyan su casa habitación (en un predio de 28 por 37 m<sup>2</sup>), señalando pormenorizadamente las especificaciones de la misma. El costo total es de \$19,554 pesos con un sistema de pago en abonos: enganche de \$3,670 pesos (13.65%) y 120 mensualidades de \$140.40 pesos (86.34%) sin intereses.
- Ernesto Mora, comerciante, contrata los servicios de Fuchs y Landero en marzo de 1905, para construir una casa de dos pisos (20 por 37 m<sup>2</sup>), en el cruce de las calles Colonias e Independencia, en un plazo máximo de ¡3 meses! El costo de la finca es de \$17,067.10 pesos con un enganche de \$797.50 pesos (4.67%) y 120 mensualidades de \$135.58 pesos sin intereses.
- Carlos Sturzel, comerciante, compra, en marzo de 1905, en 100 mensualidades de \$150 pesos cada una, la casa ubicada en la Merced y Colonias; para enero de 1906 ya había cubierto todas las mensualidades.

Todas las operaciones con exención de contribuciones fiscales del Estado y del Municipio por 15 años.

*Inmobiliaria - administradora de bienes*

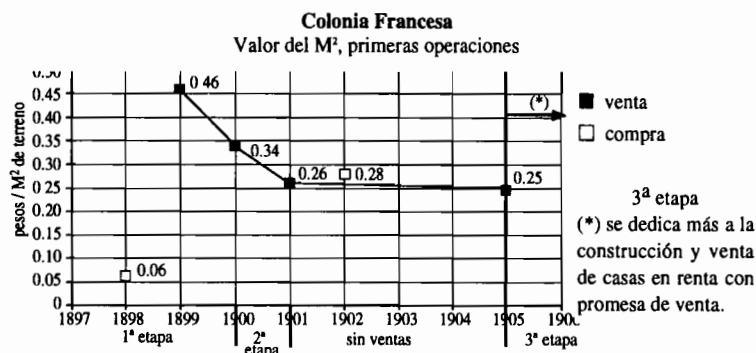
- Angelina Furconi, artista, renta con promesa de venta la casa ubicada en las calles de Progreso e Independencia, el 27 de enero de 1906. El pago mensual es de \$61.50 pesos durante 10 años al término de los cuales habrá pagado \$7,380 pesos, que es el valor de venta estipulado. En caso de retraso de 8 mensualidades consecutivas, se puede disponer de la finca perdiéndose los pagos que se hubiesen hecho.

*Inmobiliaria - venta de lotes*

- Don Felipe Robledo, Director General de Rentas, compra a C. Landero, dos terrenos, uno de 188 m<sup>2</sup> y otro de 565.30 m<sup>2</sup> en \$48 y \$141.08 pesos al contado, el 30 de mayo de 1905.
- Licenciado Sergio Sánchez, adquiere un lote propiedad de Landero, con una superficie de 539.10 m<sup>2</sup> en \$134.77 pesos al contado, el 24 de mayo de 1905.
- Othón Kunhardt, comerciante, compra el 12 de julio de 1905, el lote de la calle Independencia (1,504.80 m<sup>2</sup>) a C. Landero, pagándolo al contado.

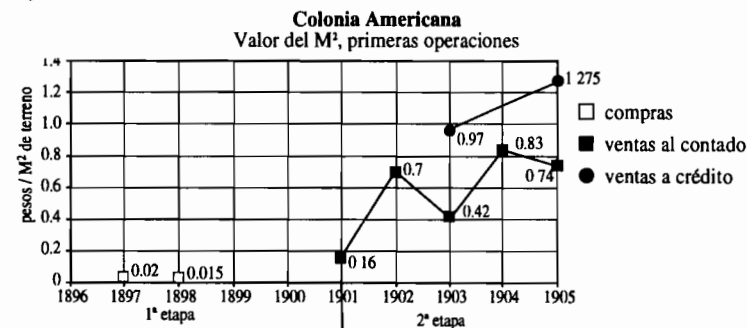
Gráfico 1

### Valor del suelo en las diferentes etapas de promoción de las colonias Francesa, Americana y Artesanos



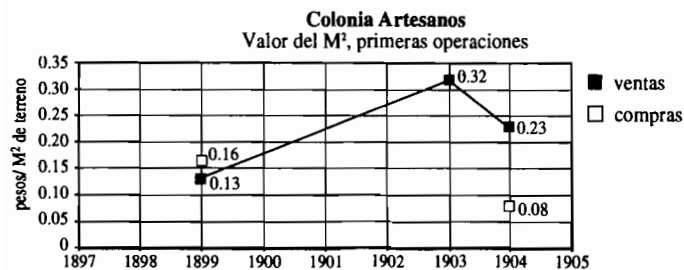
Fuente: Archivo Histórico Municipal y Archivo Municipal de Guadalajara varios años. Realizó: E. López, 1994

Nota: El valor de 1899 resulta de un promedio de 8 operaciones; 1900, 6 operaciones; 1901, 5 operaciones y el resto dos



Fuente: Archivo Histórico Municipal y Archivo Municipal de Guadalajara varios años. Realizó: E. López, 1994

Nota: El valor de 1901 resulta de un promedio de 6 operaciones; 1905, 3 operaciones y el resto dos.



Nota: En 1878 un terreno se vendió en 0.8 centavos. En 1903 se promediaron 19 casos de compraventa. En 1904 se promediaron 43 casos de compraventa.

protestante y otro doctor en medicina—, el 16 de diciembre de 1898, cuando solicitaron al Ayuntamiento la autorización para la división de las manzanas y los nombres de calles.<sup>66</sup>

Al igual que la Francesa, el terreno en que se asentó la colonia, formaba parte de las reservas territoriales que originalmente correspondían a los ejidos de la ciudad en los siglos XVIII y XIX, y a diferencia de ella, la propiedad no se había venido transmitiendo dentro de una misma línea familiar. En efecto, de acuerdo con el Archivo de Instrumentos Públicos, el predio formaba parte del Rancho que se conocía con los nombres de “El Jal” y “San Dimas”, propiedad que perteneció a la señora Luisa Castillo de Rosas hasta el 24 de enero de 1893, cuando por falta del pago de contribuciones, la Dirección General de Rentas ordenó su remate. El terreno fue adjudicado en 170 pesos a Luis Rosas, pariente de Luisa, quien el mismo año lo vendió a la señora María Inés Rico en 1,200 pesos, a través de un crédito hipotecario a cuatro años sin pago de intereses. Antes de que liquidara su deuda, el 27 de junio de 1895, I. Rico la cedió al licenciado Salvador Brihuega, aumentando el valor del terreno a 2,500 pesos (de los cuales, ella recibió directamente 2,000 pesos; 1,400 en efectivo y 600 en documentos privados).<sup>67</sup> Finalmente, el 29 de agosto de 1897, la propiedad pasó a manos de D. Jones, quien la adquirió por 5,000 que pagó al contado al Lic. Brihuega.<sup>68</sup>

Con la intención de llevar a cabo la colonización de los terrenos, Jones crea una sociedad por “partes iguales”, vendiendo, en agosto 3 de 1898, la mitad de la propiedad al Dr. Swayze por tan sólo 1,000 pesos;<sup>69</sup> pérdida que puede explicarse, si se considera la posibilidad de que, actuando así, conformaba una asociación de carácter inmobiliario en confianza con un connacional, quien, al igual que él, va a dedicarse a la promoción y venta de lotes.

### *Características de la promoción*

En sus tres o cuatro primeros años de promoción, la Americana tuvo un desarrollo incluso más penoso que el de su antecesora. Un sólo lote ven-

66 Archivo Municipal de Guadalajara, Actas de Cabildo del 16 de diciembre de 1898, p 156. Véase los Cuadros N° 1 y 2 y los Planos 2, 5 y 7.

67 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Manuel F. Chávez; Vol. 4, N° 6, p 63-67; Vol. 5, N° 20, del 24 de enero y del 3 de marzo de 1893, p 1-6 y el Vol. 7, N° 61 del 27 de junio del mismo año, p 43-44.

68 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Lic. Emeterio Robles Gil, Vol. 40, N° 125, 29 de agosto de 1897, p. 90-92.

69 AIPJ, Prot. Notario E. Robles G., Vol. 40, N° 90 del 3 de agosto de 1898, p 397-398.

dido en mancomunidad en diciembre de 1898,<sup>70</sup> la disolución de la sociedad en mayo de 1899,<sup>71</sup> y el virtual abandono del proyecto por parte de sus propietarios hasta 1902. Al separarse, los dos asociados se reparten la propiedad por mitad.<sup>72</sup> Swayze conserva la suya durante todos esos años y Jones vende en 1901, una fracción de sus terrenos a Juan Howland en 1,200 pesos, y el resto, que es la parte mayor, a Guillermo B. Tovey en 5,000 pesos.<sup>73</sup> Con este último, se inicia un proceso de compra-venta de los predios, que termina pasando por 4 manos distintas en tan sólo 3 años; todas ellas procedentes del vecino país del norte, en un recorrido que deprecia, finalmente, el valor del suelo en un 20%, pues si bien B. Tovey se deshizo de todas las manzanas por la misma suma que las adquirió, su comprador John F. Kellog,<sup>74</sup> las traspasó en 4,000 pesos (1,000 menos), a Clara E. Low de Jones, esposa del propietario original, quien para ese entonces ya había muerto.

Evidentemente, tales cambios no responden a una estrategia de valorización de la propiedad raíz y de apertura de mercado, como fue el caso con la colonia Francesa en sus dos primeras etapas, ellos reflejan más bien, un proceso de búsqueda de nuevos agentes inmobiliarios, que la pérdida de su promotor original, hace necesario.

Low y Swayze reinician la venta de lotes y manzanas a partir de 1902; en esta segunda etapa de la promoción, los resultados son bastante positivos no sólo en términos de aceptación de la colonia sino también, y principalmente, por el alto valor que el suelo alcanza. Muy probablemente, su éxito reside en el hecho de que ellos fueron los primeros en proponer un

---

70 En esa fecha, Teodoro Collignon compró a Jones y Swayze, la manzana N° 14 en 90 pesos pagados al contado (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario E. Robles G., Vol. 41, N° 157 del 24 de diciembre de 1898, p 123-124). Es de hacer notar, que el costo del metro cuadrado fue de 1 centavo; mientras que el valor del suelo en la Francesa, osciló entre 1.12 pesos y 9 centavos el mismo año. Véase el Gráfico 1.

71 El mismo costo del suelo, refleja el desarrollo tan negativo que experimenta la colonia en su primera etapa. Una de sus manzanas-tipo se valuaba en 500 pesos al momento de creación de la mancomunidad y en 400 cuando se disuelve, casi un año después (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario, E. Robles G., Vol. 41, N° 66, del 16 de mayo de 1899, p 250-255).

72 *Idem*. Swayze conserva las manzanas N° 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 21, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 39, 41, 42 y 43. Y Jones las N° 1, 8, 9, 12, 16, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 40. Véase el Plano 7: "La colonia Americana".

73 Lo que finalmente le representa un beneficio de 2,200 pesos o sea un 44% en relación al capital invertido. Como referencia, señalamos que J. Howland compró las manzanas 34, 35, 36 y 37 y B. Tovey el resto. Véase el Plano 7 (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario E. Robles G., Vol. 43, N° 32, 138 del 20 de febrero de 1901, p 23 y 231).

74 Kellog, propietario de los famosos cereales, residía en Battle Creek, Michigan, USA, desde donde hizo la compra.



mecanismo de acceso al suelo diferente, basado en el pago con facilidades que no había sido todavía implementado en la Colonia Francesa.

En los años subsecuentes, el metro cuadrado se vende a un promedio de un peso, cuando se trata de pagos diferidos y, a alrededor de sesenta centavos, cuando es al contado (con casos extremos de 1.7 pesos y 84 centavos respectivamente); incremento notable, si se considera que en algunas escrituras de compra-venta realizadas en 1903, el notario asentaba "...manzanas... que no están inscritas en el Registro Público de la Propiedad porque el valor de cada una de ellas no lo ha hecho necesario".<sup>75</sup> Al parecer, ese valor era inferior a los 500 pesos por manzana, es decir, menos de 2 centavos por metro cuadrado.

### *Conclusiones: la promoción de la Colonia y su impacto en el campo de la vivienda popular*

El trazo de las calles en diagonal noreste/suroeste —en abierta confrontación con la malla cuadrícula—, representa el primer intento por romper con el orden urbano que hasta entonces se ha expresado a través de la forma. Los promotores confían en que, rompiendo ese orden, automáticamente emergerá uno nuevo que es precisamente el patrón de urbanización que ellos proponen; el cual, como lo hemos visto, no solamente vehicula valores nuevos sino que se legitima con ellos. Su estrategia, en términos inmobiliarios, es la de crear un marco de vida diferente, capaz de atraer una clientela muy particular, deseosa de habitar en donde se ha materializado el progreso, la distinción y otros conceptos similares, propios al discurso modernista e higienista que en ese entonces circula. Para impulsar su proyecto, que en el fondo es la apertura de un nuevo mercado de bienes raíces, los propietarios del terreno no crean una sociedad inmobiliaria específica, como fue el caso con la Francesa, simplemente celebran un convenio de asociación en mancomunidad que les da el espacio legal necesario para que en forma conjunta puedan fraccionar y vender lotes.

A pesar de dirigirse a una demanda solvente, el proyecto no se adecúa al modo, y probablemente tampoco a la capacidad de compra, de esos sectores. Al igual que su predecesora, la Americana experimenta un rotundo fracaso en su primera etapa de promoción. Sus propietarios comprenden que la oferta requiere articularse con una estrategia de mercado diferente, que de lugar a un mecanismo de acceso más amplio, a fin de

---

75 Referirse, por ejemplo, a la escritura del Libro 44, expediente 79, protocolizada por E. Robles Gil del 26 de julio de 1903. Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Protocolos.

poder conectarse con una demanda más real; con esa lógica, se comienza una segunda etapa en la que los nuevos promotores, además de vender a crédito, ofertan una superficie de suelo mayor;<sup>76</sup> dos medios que aseguran que las ventas, que en adelante se realizan individualmente, alcancen un éxito sorprendente (cf. Gráfico 1).

## 9. La Colonia Artesanos

Desde el 10 de noviembre de 1899, el ingeniero Francisco González Franco, había expresado al Municipio, el deseo de fraccionar el terreno ubicado al norte de la ciudad entre el costado sur del cementerio municipal y las calles de Mezquitán, Munguía y Ventanitas, en donde más tarde va a asentarse la Colonia Artesanos.<sup>77</sup> Originalmente, la petición se hizo sólo con el objeto de “proceder a la apertura de calles en el sentido que marca el plano expresado” y no con la intención explícita de crear una colonia.<sup>78</sup>

Como una colonia propiamente dicha, Artesanos fue promovida hasta 1903 por el mismo González Franco, en asociación con el agricultor Victoriano Orozco, quien era propietario de más de la mitad del predio en donde se llevó a cabo este proyecto. Por su fecha de aparición, Artesanos es la tercera colonia que se desarrolla en la ciudad y no la quinta o sexta, como varios autores lo han señalado;<sup>79</sup> al igual que las dos precedentes, los terrenos en que se asienta forman parte de las reservas territoriales que correspondían a los ejidos. Incluso, una fracción de ellos resultó de la privatización de la propiedad municipal, que se hizo durante la Reforma, proceso que se analizó extensamente en el Período 2.

---

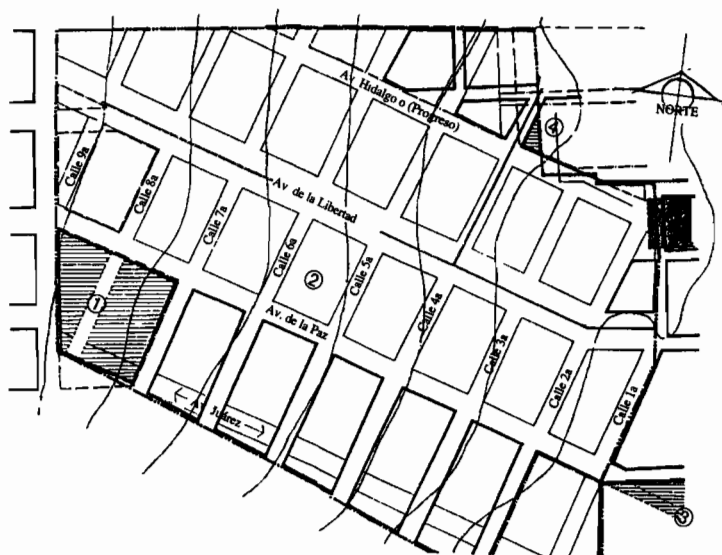
76 La superficie promedio de los lotes en la Americana es de 2,311 m<sup>2</sup>, mientras que en la Francesa es de 832 m<sup>2</sup>. A pesar de tener un costo por metro cuadrado más elevado, el esquema financiero de la Americana, garantiza que un segmento más amplio de la población pueda acceder a ella. El crédito y el tamaño del lote se convierten en factores de peso para tomar una decisión. Véase el Cuadro N° 3: “Características generales de las colonias analizadas”.



77 En el cuartel cuarto, incluyendo las manzanas números 56, 71, 72, 73, 74 y 87. Nótese que las escrituras de ese predio, mencionan que existe ya la Colonia Artesanos, ubicada en las manzanas N° 13, 36, 37, 38 y 55, cuyos linderos eran: al oriente, las calles de Santa Mónica y Capuchinas; poniente, la de Mezquitán; sur las de Sarcófago y Buenavista; y norte con terreno propio del mismo González Franco. En realidad, se trata del mismo fraccionamiento desarrollado en dos tiempos diferentes. Véase el Plano 8.

78 No obstante, el proyecto se presentaba como el desarrollo de “La Colonia Nueva”. Referirse al expediente N° 16 del ramo Obras Públicas del Archivo General Municipal de Guadalajara.

79 Ninguno de los estudios sobre este período, reconoce la importancia que Artesanos tuvo en el desarrollo de la ciudad. Investigadores como Vázquez, Gallo Lozano, etc., no la citan dentro de las primeras colonias urbanizadas.

### Plano 7 La Colonia Americana



- |       |   |   |  |
|-------|---|---|--|
| ----- | Possible perímetro de la propiedad                  |    | Plano de 1906                                      |
| —     | Plano de 1889, Archivo Histórico de Jalisco         |   | Ing. De Alba G. (la parte occidental de la ciudad) |
| —     | Ing. Blacke – (abasto de agua)                      | - - -   | Plano de 1935 (Guadalajara)                        |
| —     | Plano de 1906                                       |   | Ing. Salvador Ulloa                                |
| —     | Ing. Fuchs – (colonias occidentales de Guadalajara) |  | Estado Actual (cambios de 1935 a la fecha)         |

- ① Los propietarios ceden todas las calles que dividen las manzanas de la colonia, con excepción de la que limita las manzanas 27 y 28 que el Ayuntamiento permite que formen una sola. (25/03/1904)
- ② Esta manzana según escrituras estaba destinada para plantar en ella un jardín público
- ③ En el plano de 1906 (Ing. De Alba) se tenía proyectado comunicar esta calle y su paralela (al sur) precisamente, con la parte sur de la ciudad, (este proyecto no se realizó)
- ④ Modificación que se hizo en 1910, para que la calle quedara paralela a la vía eléctrica, (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado-F131BH)
- ⑤ Permuta de terreno en 1907 “para mejorar la vista y el tránsito quedando una glorieta de agradable aspecto”

Fuente: Aportación del autor.

**Recuadro B****Venta de terrenos en la Colonia Americana: segunda etapa***Lotes y terrenos propiedad del Dr. Swayse*

• Juan Kipp, comerciante norteamericano, compra la manzana 27, en forma trapezoidal con una superficie de 2,369 m<sup>2</sup> en \$4,145 pesos, el 2 de febrero de 1905. La compra se hace a un año con intereses anuales de 6% (por meses vencidos), bajo el concepto de "que mientras no esté totalmente pagado ese precio, no se podrá gravar ni enajenar la propiedad vendida bajo pena de nulidad sin consentimiento expreso del vendedor" (costo del metro cuadrado = 1.7 pesos).

• Juan Farías, comerciante, compra un lote de la manzana 25 (925 m<sup>2</sup>) en 650 pesos, el 5 de septiembre de 1902, obligándose a pagar en 48 mensualidades sin rédito. (costo = 0.70 pesos).

• Guillermo de Alba, ingeniero, adquiere el lote del ángulo oriente de la manzana 10, cuya superficie es de 937.5 m<sup>2</sup> en 650 pesos, que se compromete a pagar en 40 mensualidades.

Costo del metro cuadrado = 0.69 pesos.

• Federico y Guillermo Kunhardt, comerciantes, compran la manzana 21 con una extensión de 50 m por 65 m, o sean 3,250 m<sup>2</sup>, el 10 de agosto de 1903, en \$1,000 pesos al contado. Costo del metro cuadrado = 0.30 pesos.

• Juan Keep, comerciante, compra la manzana 28 completa con una extensión superficial de 3,250 m<sup>2</sup>, el 4 de septiembre de 1903, en \$3,762 pesos, entregando la mitad dentro de un año y la otra mitad dentro de dos años. Costo del metro cuadrado = 1.15 pesos.

*Lotes y terrenos propiedad de la Sra. Low de Jones*

• Javier Vereá, licenciado, compra la parte poniente de la manzana novena con una superficie de 1,535 m<sup>2</sup> a un costo de \$1,302 pesos, a pagar en dos años a partir del 31 de agosto de 1903, sin rédito alguno (costo del metro cuadrado = 0.84 pesos).

• Othón Kunhardt, comerciante, adquiere en 500 pesos al contado, el lote oriente de la manzana 9, cuya superficie es de cerca de 1,905 m<sup>2</sup> en agosto de 1903 (costo = 0.26 pesos).

• El gobernador, Coronel M. Ahumada y Adela Salazar de A., pagan al contado la manzana 23 en sólo 350 pesos el 22 de septiembre de 1903 (costo del metro cuadrado = 0.10 pesos).

• José Prieto Rivas, empleado federal, compra la manzana 27 de esta colonia, con una extensión de 2,250 m<sup>2</sup> a \$3,375 pesos, pagando en el acto \$1,200 pesos y el resto a dos anualidades de la mitad cada una (costo del metro cuadrado = 1.50 pesos).

• Salvador Ugarte adquiere el 9 de febrero de 1905, la manzana 8, de forma irregular, con una superficie estimada en 2,900 m<sup>2</sup>. Entregando la mitad dentro de un año y la otra mitad dentro de dos con un costo total de \$2,522 pesos, causando lo que se este debiendo el rédito de 6% anual (costo del metro cuadrado = 0.85 pesos).

En efecto, parte de esos terrenos, que originalmente tenían una extensión mayor, fueron comprados por Ignacio y Juan Cuadros, a Pablo Cordova en 1872 y a Emigdio Palomera en 1884 (este último, los había adquirido de manos del gobierno municipal el mismo año). Los Cuadros, se desprendieron de ellos, el 11 de julio de 1894, a favor de la señora Soledad Castellanos y del agricultor Merced Pérez, quienes a su vez, lo vendieron al ingeniero González Franco, promotor de la colonia, el 4 de Agosto de 1899, en 5,000 pesos en efectivo (una superficie de alrededor de 3.3 has.). Una segunda parte, fue adquirida como ejido durante la Reforma (1856) por Don Domingo Saucedo y heredada a sus hijos Ruperto, Salomé, Luis, Felicitas y Marcela Saucedo, el 6 de octubre de 1878; terrenos que la familia Saucedo conservó hasta 1885, fecha en que comenzó a venderlos en varios pedazos; uno de los cuales, fue adquirido por los señores Jesús y Merced Pérez, y luego vendido a González Franco en 1899.<sup>80</sup>

La tercera parte, que conforma el total del suelo de esta colonia, dio lugar a la asociación que referimos líneas arriba, entre G. Franco y V. Orozco; este último, vende "pro-indiviso" la mitad de la propiedad<sup>81</sup> que se había adjudicado vía el derecho de retracción de la testataria de Doña Faustina Jiménez de Ibarra, el 8 de abril de 1903.<sup>82</sup> El costo de la operación fue de 5,000 pesos, que G. Franco cubrió a crédito, pagando 1,000 pesos anuales con intereses del 6% sobre trimestres vencidos.

Estas tres partes, componen el terreno de Artesanos, cuya superficie total rebasa las 20 has.; una área un poco mayor que la Colonia Americana y que, sin embargo, ofrece alrededor de 700 lotes en venta de más. Diferencia que encuentra una explicación en la naturaleza misma del proyecto pues, como lo vamos a ver a continuación, Artesanos corresponde al segundo tipo de promoción que es el de las colonias de corte popular.

### *Características de la promoción*

La asociación que conforman G. Franco y V. Orozco, llamada "por participación", es semejante a la que en su tiempo concibieron Fuchs y los

---

80 Con esos dos grandes terrenos, se conforman las manzanas 13, 36, 37, 38 y 55 de la Colonia Artesanos. La superficie de esta segunda venta no nos es conocida (AIPJ, Prot. Notario Andrés de Anda, Vol. 26, N° 20, 4 de agosto de 1899, foja 149-152).

81 La venta tuvo lugar el 4 de mayo de 1903 sobre las manzanas N° 56, 71, 72, 73, 74 y 87. Véase el Plano 8 (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Manuel F. Chávez, Vol. 29, N° 131, 5 de mayo de 1903).

82 Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Alberto Méndez, Vol. 8, N° 34, 8 de abril de 1903, foja 171.

demás miembros de la *Jaliscience*, en el sentido que ambas reúnen dos agentes con funciones diferentes: un socio capitalista con un socio constructor-promotor. Esto es, se trata de una participación contractual entre el capital y la técnica. Participación que, en el caso de Artesanos, no es tan "pura", puesto que G. Franco, además de aportar sus propiedades raíces, contribuye con un saber-hacer técnico-constructivo y administrativo.<sup>83</sup> Esta sociedad, al igual que las dos anteriores, persigue con toda claridad un objetivo central, que es el de intervenir en el sector inmobiliario a través de la colonización y venta de suelo "con el objeto de establecer en el terreno... una colonia vendiendo lotes para fabricar casas y especular de esa manera",<sup>84</sup> según lo señala el acta constitutiva de esta asociación.

Desde sus inicios, Artesanos fue un éxito. La conjunción de un precio relativamente accesible de suelo, con un tamaño de lote-tipo cuya superficie es reducida pero suficiente para adecuarse a las necesidades de los habitantes de recursos medios y bajos, hacen de este "paquete" una mercancía que económicamente es asequible a la población mayoritaria.<sup>85</sup> Para corroborar esto, basta retomar una inserción publicitaria aparecida en 1903 —año en que comenzó la promoción de la colonia—, que señala: "Buen clima. Buena agua. Se venden lotes de todos tamaños y precios *pagaderos con pequeños abonos cada mes*".<sup>86</sup> No obstante, a pesar de esa posibilidad, de un total de 353 operaciones de compra-venta que pudimos registrar, ¡el 100% se celebró al contado! Evidentemente, las personas que compran un predio aquí, no requieren espaciar sus pagos en el tiempo, como fue el caso en las otras dos colonias.

Un examen, no exhaustivo, del Registro Público de la Propiedad, nos acerca a más de 112 lotes vendidos en los dos primeros años de promo-

83 En efecto, el ingeniero Franco estaba encargado de los trabajos técnicos, tales como la realización de los planos urbanos, el acondicionamiento de la zona que por sus condiciones topográficas difíciles hacía necesario el que se hicieran terraplenes y se construyeran algunos puentes (recordemos que Artesanos se asentaba en parte de la barranca llamada de Belén), y también de las funciones administrativas e inmobiliarias, propiamente dichas, en tanto que director y administrador de la sociedad. El 14 de marzo de 1905, se decidió rescindir la asociación y disolver la comunidad. V. Orozco conservó sólo la manzana 54 y González Franco el resto de la propiedad en forma exclusiva (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Manuel F. Chávez, Libro 29, pp. 119-121 del 5 de mayo de 1903. Y el expediente 16, con la misma fecha del Archivo Municipal de Guadalajara).

84 *Idem*.

85 Los promotores proyectaban también vender casas chicas, según señalaba el convenio de asociación "disponer de hasta 2,000 pesos para la construcción y venta..."; sin embargo, no existen antecedentes de que hallan concretado este objetivo. Sobre la evolución de las ventas véase el Gráfico 2.

86 *Express Universal*, revista comercial, 10 de noviembre de 1903. El subrayado es nuestro.

ción de la colonia (1903-1904) y 172 en los dos años siguientes, de un total de 811 lotes que se pusieron en venta. Si bien el valor del suelo es muy similar al de la Colonia Francesa (recordemos que en 1902, Landero compró algunos terrenos a 28 centavos el metro, mientras que en Artesanos un año después, el metro cuadrado se vendió a 32 ctvos.), en realidad el costo de compra de suelo es cuatro o cinco veces mayor, debido a la superficie mínima a la que se puede acceder en los dos casos.<sup>87</sup>

Esta diferencia, nos muestra que se trata de una promoción dirigida a otro tipo de clientela, a un consumidor cuyo perfil nos permite separar claramente la promoción en las dos categorías que anteriormente evocamos; separación que sin embargo, económicamente hablando, debió reportar ganancias similares para ambos promotores, si no es que mayores para G. Franco y V. Orozco, en virtud de que la operación inmobiliaria que ellos desarrollaron, era de mucho mayor dimensión espacial (alrededor de 21.8 has. urbanizadas en relación a las 9.9 has. de la Francesa). Hipótesis que formulamos con ciertas reservas pues, por un lado, aparentemente los promotores de Artesanos, adquirieron el suelo a un costo sensiblemente más elevado, que los dueños de la Jaliscience (en promedio 7 centavos más caro, ya que mientras ellos pagaron 13 centavos en 1899, Fuchs y compañía pagaron sólo 6 en 1888); y por otro lado, las tasas de ganancia que obtuvieron estos últimos, en su tercera etapa de promoción –cuando se dedicaron a la venta de casas construidas–, no nos son conocidas.

### *Conclusiones: la promoción de la colonia y su impacto en el campo de la vivienda popular*

Sin duda alguna, Artesanos corresponde a una promoción de carácter popular. Nacida casi simultáneamente a las primeras colonias residenciales del poniente de la ciudad, no se fundamenta en los mismos principios ideológico-reformadores de esas promociones ni se adecúa al patrón de urbanización que estos agentes desean imponer.

Artesanos responde a las necesidades de los sectores más amplios de la sociedad, ofertando un “producto” accesible en términos financieros e indispensable en términos habitacionales. Es una oferta que traduce el sentir de una demanda social, ajustándose para ello, a las condiciones del mercado y no creando uno nuevo, hasta cierto punto artificial, como fue el caso con las colonias Francesa y Americana. Artificial puesto que,

---

87 La superficie promedio de un lote es de 200 m<sup>2</sup> en la Colonia Artesanos, 832 m<sup>2</sup> en la Francesa y 2,311 m<sup>2</sup> en la Americana. Véase el Cuadro N° 3.

estas dos colonias, resultan más de la necesidad de crear una oferta de suelo cualitativamente acorde a los requerimientos del proyecto reformador (que los agentes inmobiliarios promueven), que a las necesidades habitacionales inmediatas de la clase pudiente. Mientras que Artesanos, por su parte, responde más cuantitativa y cualitativamente, a las demandas que hacen del suelo barato (accesible), una de sus principales preocupaciones. El Ayuntamiento de la ciudad, al aprobar la colonia, así lo confirma:

“Esta comisión... no cree por demás, manifestar que la formación de la colonia de que se trata, aumentando el número de pequeñas fincas destinadas a la clase obrera, contribuirá poderosamente al bienestar de la misma”.<sup>88</sup>

Un proyecto que incluye un espacio para el trabajo, representa una alternativa que poco se identifica con las colonias residenciales monofuncionales. Un espacio heterogéneo como Artesanos, reproduce más el modo de vida de los viejos barrios; es, en cierta manera, una tentativa de conciliación de ambos, un punto intermedio de la transición barrio-colonia. Ahí, el mercado y la iglesia, son el punto central que estructura y congrega a la vez –a diferencia de la Americana que deja libre un terreno central para jardín público o parque–, dos equipamientos, cuyos terrenos fueron donados por los propios promotores con ese objeto.<sup>89</sup>

En esta lógica de multifuncionalidad, resulta interesante comentar la manera como se dispone el uso del “corazón de las manzanas” (a los que se penetra por medio de entradas estrechas dejadas al centro o en una de las esquinas de la misma manzana, ver Plano 8), generando espacios abiertos que se destinan a acoger talleres y pequeñas unidades productivas de diversa índole. En ese sentido, Artesanos es una propuesta que permite un uso de suelo más intenso y variado, mezclando habitación y trabajo, lo que se opone a los principios fundamentales del proyecto reformador (cf. Apartado 5).

Sin duda, esta colonia se dirige a otra clientela que se conforma por comerciantes, albañiles, pequeños artesanos, herreros, jornaleros, fundidores, carroceros y personas de oficios varios como fotógrafos; el análisis de las escrituras de compra-venta de lotes, así nos lo confirma.<sup>90</sup>

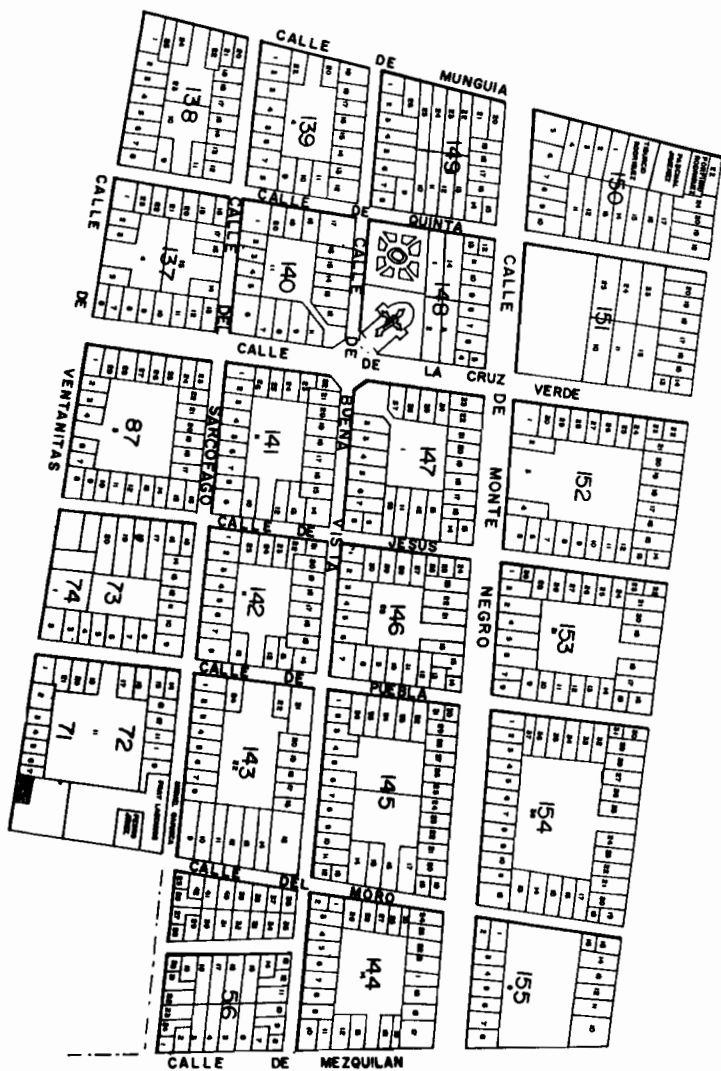
88 Archivo Municipal de Guadalajara, 15 de mayo de 1903, expediente 16. *Op. Cit.*

89 En efecto, los promotores cedieron al Ayuntamiento 51,204 m<sup>2</sup> para calles, mercado e iglesia, en diciembre de 1903, siete meses después de establecida la colonia (Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, Prot. Notario Manuel F. Chávez, Vol. 29, N° 131, 5 de mayo de 1903, pp. 119-121).

90 Véase el Recuadro C: “Ventas de lotes en la Colonia Artesanos”.



### Plano 8 La Colonia Artesanos



### Recuadro C

#### Venta de terrenos en la Colonia Artesanos

• Estanislao Martínez, comerciante, compra el 13 de abril de 1903, al Ing. Francisco González Franco y a Victoriano Orozco, el lote N° 36 y 37 de la manzana N° 38, con una extensión en junto de 20 m de frente por 20 m de fondo = 400 m<sup>2</sup>. A un costo de \$100.00 pesos al contado.

Costo por metro cuadrado = \$ 0.25 centavos.

• Felipe Gálvez, pintor, compra al Ing. Francisco González Franco y a Victoriano Orozco, el lote N° 21 de la manzana N° 149, con una extensión de 10 m de frente por 20 m de fondo = 200 m<sup>2</sup>. En el precio de \$ 40.00 pesos, al contado. Costo por metro cuadrado = \$ 0.20 centavos. Fecha de la venta: 30 de octubre de 1903.

• Victoriano Figueroa, empleado, compra a la mancomunidad, Francisco González Franco-Victoriano Orozco, el lote N° 32 de la manzana N° 56 1/2, con una extensión territorial de 10 m por 17 m = 170 m<sup>2</sup>, en la cantidad de \$ 40.00 pesos que el comprador los pago al contado. El día 02 de mayo de 1904. Precio del metro cuadrado \$ 0.23 centavos.

• Juan Ramírez, artesano, compra el 22 de diciembre de 1905, al Ing. Francisco González Franco, un lote marcado con el N° 19 de la manzana 137, el cuál mide 10 m por 20 m, haciendo un total de 200 m<sup>2</sup>, en el precio de \$ 50.00 pesos, que el vendedor tiene recibidos a su entera satisfacción. El precio por metro cuadrado es de \$ 0.25 centavos.

• Anastasio Gateras, maestro de obras, compra en el precio de \$ 100.00 pesos al contado al Ing. Francisco González Franco, los lotes marcados con los números 13 y 14 de la manzana 153, con la siguientes medidas 20 m por 20 m = 400 m<sup>2</sup>. El precio por metro cuadrado a \$ 0.25 centavos en fecha 14 de febrero de 1906.

• Bernabé Coronado, comerciante, el 02 de abril de 1907, compró al contado a Francisco González Franco, los lotes con los números 5 y 6 de la manzana 146, a precio de \$ 50.00 con las medidas siguientes 20 m por 20 m = 400 m<sup>2</sup>.

• José R. Gómez, comerciante, compra a Francisco González Franco, al contado, un lote de terreno marcado con el número 4 de la manzana 152, de 10 m por 25 m haciendo un total de 250 m<sup>2</sup>, en el precio de \$ 50.00 pesos. Esta transacción se realizó el 1° de febrero de 1908.

• Donaciano Sandoval, jornalero, compra el 06 de marzo de 1909, a Francisco González Franco, la 1/2 fracción del lote N° 5, lado sur de la manzana N° 148. Con las medidas siguientes: 6.50 m de frente por 12 m de fondo. El valor del terreno es de \$ 20.00 pesos que el vendedor tiene recibidos a su entera satisfacción.

## 10. El Estado, un asociado más de la promoción inmobiliaria privada

*En beneficio de la ciudad, se pacta que por la Avenida Vallarta no pueden circular más vehículos que los destinados a la conducción de personas, durando esta excepción el término de ocho años (Colonia Reforma).*

contrato celebrado entre los promotores y el Gobierno del Estado, 1905

El discurso ideológico de los agentes “reformadores”, que intenta presentar sus operaciones particulares como intervenciones globalizantes –insertas dentro de la planeación general de la ciudad–, es aceptado y legitimado por el Gobierno del Estado. Más allá de una medida que contribuya a preservar el estatus de la colonia, y con él, el valor del suelo, no vemos en qué, la regulación del tráfico de la avenida Vallarta, haya resultado benéfica para la ciudad.

Sin duda alguna, desde 1989, contando con la participación activa del Estado, los promotores inmobiliarios se convierten en los verdaderos agentes conductores del desarrollo urbano en la ciudad. En adelante, la expansión periférica sólo puede llevarse a cabo a través de proyectos planeados como las colonias; proyectos cuya implementación depende de la voluntad de ciertos empresarios –comerciantes e industriales principalmente–, y del apoyo de las autoridades locales.

Estos empresarios, como lo hemos visto, son en su mayoría capitalistas extranjeros (o administradores de ese capital ya sea extranjeros o nacionales), quienes han recibido todas las facilidades por parte del gobierno del presidente Porfirio Díaz, para introducir y reproducir su capital en nuestro país y para instalarse ahí definitivamente, si así lo desean. Aquéllos que optan por instalarse, con el transcurso de los años se congregan entre sí, de acuerdo a sus propias nacionalidades, conformando colonias de residentes sin una referencia explícita a su lugar de habitación (aludimos a la colonia de habitantes alemanes, franceses o americanos, en la ciudad). La voluntad de reunirse entre ellos, en un mismo espacio físico que simultáneamente los aisle, “proteja” y distinga, puede encontrarse al origen de una idea o un deseo retomado por los agentes promotores, quienes lo capitalizan en un proyecto inmobiliario con fines mercantiles, “extendiéndolo” a otros habitantes que, independientemente de su nacionalidad, posean una condición socio-económica, las mismas expectativas de habitación y un estatus similar al de los extranjeros, con el objeto de ampliar su clientela y mejorar sus tasas de ganancia.

De alguna manera, los intereses particulares de estos promotores, son propios a los de la autoridad –ya sea a nivel de negocios o de relaciones–, de tal forma que el avance de sus proyectos de inversión inmobiliaria cuenta con el apoyo directo del gobierno del estado. En efecto, desde que se había empezado a prefigurar una dinámica de ocupación de la zona poniente, por familias con ingresos económicos elevados, las obras y los trabajos públicos en esa dirección no se habían hecho esperar (la creación del Parque Escobedo, la construcción de la Escuela de Artes y Oficios del Espíritu Santo, la apertura y el alineamiento de los espacios de circulación, etc.); lo mismo sucede con el proyecto “reformador” de estos agentes, el cual recibe un apoyo aún más abierto y decidido, que se traduce en la aplicación de ciertas medidas de carácter legal, y algunas concesiones especiales, como son:

- la reglamentación de los usos del suelo. Con disposiciones como la regulación del tráfico vehicular en la avenida Vallarta (véase el epígrafe);
- la aprobación inmediata del tranvía en esa dirección. Primero a Teodoro Kunhardt, propietario de la “Compañía del Ferrocarril Urbano de Mexicaltzingo al Santuario”, quien en 1898, había solicitado autorización para extender el servicio a las colonias residenciales. Y, posteriormente, a la “Compañía Anónima del Ferrocarril de Guadalajara a San Pedro” (llamada más tarde “Compañía de Tranvías de Guadalajara S. A.”); la cual, en 1900, gestionó ante el Gobierno del Estado, el permiso para crear un nuevo circuito que saliera de la Estación del Ferrocarril Central hacia el poniente para conectar las colonias Americana, Reforma y Francesa. Ambas solicitudes fueron aceptadas el mismo año en que se hizo la petición. Tanto Kunhardt como Justo Fernández del V. –accionista de las Cías. mencionadas–, poseían varias propiedades raíces en esas colonias.

- la propuesta de nuevos proyectos urbanos. Notablemente el desarrollo de un parque público al que se le quería llamar Alameda Poniente; proyecto que a pesar de no haberse realizado, denota la voluntad que el gobierno tenía para intervenir más allá de las meras disposiciones legales;

- la erogación al pago de las contribuciones prediales. Sin excepción, todas las colonias del poniente fueron exoneradas del pago de los impuestos, tanto estatales como municipales, durante un plazo que iba de los cinco a los quince años. Exoneración que cubría tanto el predio como la construcción, propiamente dicha, de la casa. Evidentemente, esta medida se adopta con la intención de incentivar el desarrollo y consolidación de las colonias, el decreto referente a la Francesa así lo muestra

Se exeuptúan de todo impuesto del Estado y del Municipio por el término de quince años, a contar de la fecha de este decreto, las casas que los señores F. de Landero y E.

Fuchs, o la compañía que organicen, construyan durante cinco años, contados desde esta fecha, en la Colonia Francesa de esta ciudad.<sup>91</sup>

Muchas de las decisiones y disposiciones que adopta la autoridad, sobre estas promociones, salen de la racionalidad técnica o legal para adentrarse en el mundo de las prebendas, los favores y los intereses; la esfera de lo que en el contexto local, se le ha considerado como lo político-económico y que, dada la regularidad con la que funciona (y funciona bien) con estos agentes, nos hace pensar que un tipo de “alianza histórica” se instauró en estos años entre ellos y los políticos “decididores”, es decir, entre los representantes del sector privado y del sector gobierno.

Ahora bien, esta alianza, fundada en un principio de derogación constante, no deja de hacerse sin conflictos; cuando éstos se presentan, ponen en evidencia los intereses personales que, casi siempre, se encubren en la aparente búsqueda del bienestar colectivo. Intereses que al confrontarse, dejan entrever los problemas de coordinación de las agencias públicas, de competencia entre los diferentes niveles de gobierno, y sobre todo, el favoritismo y el autoritarismo de los principales funcionarios político-administrativos.<sup>92</sup>

Sin duda, la resolución que el gobernador Ahumada hizo en favor de los señores Dawn, P. Jacobs y A. W. Parsons –representantes de las compañías de tranvías y promotores de la Colonia Seattle en el municipio de Zapopan, Cuadro N° 2–, es bastante ilustrativa de esta conducta; en 1908, estos agentes solicitan no sólo la autorización de la urbanización de la colonia, sino también la introducción de todos los servicios a cuenta del Ayuntamiento y la colaboración del Estado en dos puntos principales: (i) que se eximiera del revalúo por diez años a todo el terreno de la colonia y (ii) que se exentara de contribución a las casas construidas en ese mismo lapso. A pesar de que el Municipio objetó esta solicitud, escribiendo: “Dígase a los peticionarios que no son de otorgarse las franquicias que solicitan para explotar la colonia que proyectan fincar”, finalmente el gobernador concedió el permiso de urbanización, pasando el caso a la legislatura estatal.<sup>93</sup>

La realidad es que, al no existir leyes o reglamentos especiales que regulen el desarrollo de las primeras colonias –especificando, por ejem-

---

91 Archivo Municipal de Guadalajara, Decreto N° 1047, expediente 43, 30 de abril de 1904.

92 Recuérdese el caso de invasión de la vía pública, por un allegado al gobernador Ahumada, quien construyó su casa sobre una calle que tenía varios años en funcionamiento (cf. Apartado 8, Período 1).

93 Valadéz, Ma. C. “La Colonia Seattle” en *Boletín del Archivo Histórico de Jalisco*, Vol. III, N° 2, 1985. pp. 24-25.

plo, los derechos y las obligaciones de los colonizadores y de las autoridades—, un gran espacio de incertidumbre y ambigüedad se instala, no sólo a nivel de la implementación de estos proyectos, sino de la filosofía general que en principio debería sustentarlos. Si bien algunos promotores consienten en introducir, por su cuenta, ciertos servicios básicos, por ejemplo, aumentar el caudal de agua, la realidad es que:

la urbanización de cualquier colonia o incorporación de ella a la ciudad, significa al Ayuntamiento *la adquisición de nuevos compromisos pecuniarios que indispensablemente tiene que cubrir*, si como es de su deber tiene que dotar a la parte nuevamente urbanizada de los servicios de luz, de agua y saneamiento, de policía, pavimentación, etc.<sup>94</sup>

Es decir, el Estado interviene en el sector inmobiliario introduciendo gran parte de la infraestructura con capital desvalorizado, lo que permite que los promotores reduzcan sus inversiones y aumenten sus ganancias. Esta relación ha sido comprendida por los residentes de esos proyectos, las demandas ulteriores para regularizar esos servicios e introducir las mejoras materiales necesarias en la colonia, se hacen al Municipio, y nunca o casi nunca, al promotor. Principalmente en las colonias populares, en donde la inversión económica de estos agentes es más limitada, y por ende, los servicios más deficitarios, en consecuencia las demandas al Municipio son más frecuentes y también más directas:

...se ve claramente que los propietarios de las fincas de la "Colonia Cervantes" carecemos de un elemento tan indispensable para la conservación de la vida, como es el agua, y tenemos el derecho de que se nos ministre por quien corresponda y es por esa H Corporación..., ofreciendo por nuestra parte contribuir con algunas cantidades de dinero para ayuda de los gastos...<sup>95</sup>

94 Archivo Municipal de Guadalajara, Comisión de Colonias del Ayuntamiento, mayo de 1912. El subrayado es nuestro. Es de hacer notar que, en varias de las colonias del poniente, los promotores acceden a establecer por su cuenta el servicio de agua cobrando de acuerdo a las tarifas de la dirección respectiva. Mientras que el drenaje, por lo general, se introduce con la participación económica de los habitantes cuando es al interior de la misma colonia y con los recursos municipales cuando se le conecta con los ramales generales. A partir de los años veinte, la gran mayoría de las compañías inmobiliarias se obligaba a hacer por su cuenta los trabajos necesarios para el servicio de agua (nos referimos, por ejemplo, a La Colonia Agua Azul).

95 Colonia Cervantes. Archivo Municipal de Guadalajara, 1917, expediente 22, carpeta E. Nótese que la respuesta de la Comisión fue negativa, aduciendo "el Municipio no está en condiciones de erogar el gasto que demanda... ni de surtir ninguna otra obra para surtir de agua las fincas de aquella parte de la ciudad, *cuya mejora además no la considera por ahora de beneficio común*". Los subrayados son nuestros.

Ante los promotores, el Estado se reserva un papel de instancia reguladora —como lo hemos visto casi siempre transigente—, preocupada más por cuestiones de orden estético, pues la ciudad bella es sinónimo de ciudad eficiente, y mientras más “limpia” y “transparente” aparezca en su trazo y disposición de inmuebles alineados, más racional aparece desde el punto de vista de su eficacia funcional. Varias Actas Capitulares de esos años así lo asientan; veamos un dictámen de la Comisión encargada de sancionar las colonias

Reconocida es la costumbre, tan inconveniente como perjudicial que por desgracia se viene observando desde que en esta ciudad se empezó el trazo de las llamadas colonias. Por lo cual cada propietario da a su colonia la orientación que mejor le parece y más le conviene y acomoda, según sea la forma y configuración de sus terrenos, las más de las veces muy irregulares, lo que ocasiona que al unirse esas colonias con el resto de la ciudad se originan naturalmente multitud de salientes, ancones, rinconadas, zig-zags. Que forman un verdadero laberinto de calles quebradas y feas por angostas y tortuosas difíciles para la buena iluminación, para la vigilancia de la policía, etc”.<sup>96</sup>

Esta Comisión de Colonias, es parte del Departamento de Obras Públicas del Municipio, y su función principal es la de vigilar que los promotores se obliguen a: (i) ceder los terrenos que se destinan a las vías públicas; (ii) donar los predios que el Ayuntamiento juzgue necesarios para establecer un jardín, mercado o una escuela, según el tipo de promoción;<sup>97</sup> (iii) realizar los machuelos y el embanquetado de las calles; y (iv) urbanizar conforme a las especificaciones técnicas y urbanísticas de los planos —cuando los hay.<sup>98</sup> Además de que en ciertos casos, la empresa y los colonos deben atender por su cuenta, los indispensables servicios diarios de aseo y vigilancia, mientras la colonia adquiere desarrollo y población; concluido ese término, los servicios pasan a cargo del Ayuntamiento.

Debido a lo limitado de los recursos con que cuenta el erario, su capacidad de respuesta se circunscribe a “atender a los servicios públicos ya establecidos y no para que éstos puedan hacerse extensivos a ninguna parte del Municipio o colonia que carezca de ellos”.<sup>99</sup> No obstante, el

96 Archivo Municipal de Guadalajara, Ramo Obras Públicas, letra B, expediente 343. López, E. *Op. Cit.*, p. 176.

97 El Reglamento de Edificación e Higiene Urbana, obligaba a las compañías urbanizadoras a ceder el 10% de la extensión del terreno que proyectaran fraccionar para destinarlo a plazas, jardines, mercados, etc. (Artículo 140, fracción 9/a).

98 Un comentario periodístico de esos años así lo evidencia: “Se han establecido diversas colonias en la ciudad, pero desgraciadamente, en su inmensa mayoría sin tener de antemano un plano que dirija la construcción de casas, y es por ello, que *la disposición de las calles es verdaderamente antiestética y disparada*. (El Informador, 15 de noviembre de 1921. Hemeroteca del periódico, el subrayado es nuestro).

99 Comisión de Colonias, *Op. Cit.*

Ayuntamiento sigue extendiendo autorizaciones para fraccionar y los promotores siguen ofertando lotes; muchos de ellos, sin servicios o con servicios mínimos, principalmente cuando se trata de promociones de carácter popular. Ahí, las operaciones reportan tasas de ganancia, que por lo general son elevadas, puesto que la venta conlleva una esperanza de urbanización que, en principio, se presenta como susceptible de materializarse en el corto plazo; sin embargo, un número importante de colonias que se comenzaron en la primera década del siglo, diez o quince años después, aún no cuentan con todos los servicios básicos. La higiene, la funcionalidad, el progreso, en fin, todos aquellos valores de que eran portadoras las colonias, no han podido rebasar un nivel retórico-discursivo. Paradójicamente, varias de ellas se encuentran al origen de un proceso de urbanización bastante cuestionable, que en lugar de enfrentar “los males de la ciudad”, como de hecho lo pretendían, terminaron por exacerbarlos.

En su recorrido hacia la consolidación de la colonia, la responsabilidad que implica la introducción de los servicios, invariablemente se hace extensiva a los habitantes que ahí residen. El Municipio descarga así, parte de una obligación que si bien desde un principio el mismo se reconocía imposibilitado a atender, de todos modos aceptaba, movido más bien, por los beneficios que a corto plazo las operaciones podían traerle a él y a sus “asociados” los promotores inmobiliarios.

Así pues, el Estado no sólo contribuyó a instituir un nuevo modelo, sino también vigiló de cerca su desarrollo. Aparte del apoyo que brindó a ese sector dominante de la población, su intervención en la producción de vivienda fue nula; del último cuarto del siglo pasado hasta la mitad de la segunda década del presente, ninguna habitación se realizó bajo su égida. Vacío que es aún más lamentable, si tomamos en cuenta que en ese entonces, era cuando se sentían con mayor fuerza los efectos negativos del movimiento liberal, debido a que los diversos canales de acceso al suelo y, en general, la política social de vivienda, tenían varios años de haberse suprimido.

## **11. La Colonia Obrera, una intervención simbólica por parte del Estado**

Finalmente, en 1914, el Estado decide intervenir directamente en la producción y la distribución de un cierto número de casas para obreros y trabajadores burócratas. Su participación, a nivel de la producción, se hace por medio de la adquisición del terreno, el prefinanciamiento de la operación, la promoción y la organización urbanística del conjunto. Mientras que su participación a nivel de la distribución, consiste en entregar un



crédito –de carácter simbólico– para que, aquéllos que resulten beneficiarios, puedan resolver su problema de vivienda.

Desde el punto de vista del uso del lenguaje formal, la promoción se desarrolla bajo un esquema semejante a las colonias residenciales de primera, lo que se traduce, por ejemplo, en el uso de espacios verdes en parques y calzadas, la modificación de los esquemas de vialidad con la creación de amplias avenidas, y con una propuesta de lotificación diferente en los parámetros modulares de las manzanas. Los valores ideológicos, presentes en las promociones privadas, tales como la higiene, la técnica, etc., en forma general se reproducen en esta colonia, cuyo desarrollo permite reafirmar el nuevo modelo de segregación de la ciudad, que fija de manera definitiva a la mano de obra, a lo largo del ferrocarril y de la industria, que nace vinculada a él. Sin embargo, el tratamiento diferenciado de los usos del suelo y la búsqueda de una cierta pluri-funcionalidad en el sitio, hace que la Obrera se distancie de las primeras colonias, al adoptarse un plan urbano innovador muy semejante a las “cités” obreras que agrupan servicios, equipamientos y vivienda en el mismo lugar (véase el Plano 9).

### *Características de la promoción*

Esta colonia se desarrolló en la parte sur-poniente de la ciudad, en los terrenos adyacentes a las colonias Reforma y Americana, al sur del arroyo del Arenal. Estaba limitada al sureste y al este, por la Donato Guerra, que nació en los primeros años de este período (1907) y por la Jalisco que surgió casi simultáneamente. En su límite de propiedad sur y suroeste, existían grandes terrenos libres, mientras que en la dirección poniente estuvieron, hasta el 22 de octubre de 1923, los basureros de la ciudad, en un terreno baldío llamado precisamente de la Colonia Obrera.

La vía del Ferrocarril Nacional y el camino al pueblo de Santa Ana Tepetitlán, atravesaban la colonia en su parte baja, formando dos diagonales encontradas (noroeste/sureste y noreste/suroeste respectivamente).

Como ya lo comentamos, los orígenes de la Obrera datan de 1914, fecha en que los Sres. Angel Valenzuela Llamas y Ricardo Pérez Gallardo, solicitaron al C. Gobernador sustituto interino del Estado, Don Manuel Aguirre Bulanga, cediera los terrenos ubicados al poniente del parque “Agua Azul”, para que se estableciera una colonia para los obreros del gobierno.<sup>100</sup> Dos años después de formulada la propuesta, el gobernador responde a ella, con la compra de 8.7 has. de terreno, que eran pro-

---

100 Archivo Histórico del Estado, F. 11-914/F.132 Bis “G”, 28 de septiembre de 1914. Citado por E. López, *Op. Cit.*, pp. 223.

piedad del agricultor Calixto Altamirano, pagando 32,664.92 pesos al contado. Suma de la que resulta un costo por metro cuadrado a razón de 40 centavos una mitad y 35 la otra, según lo estipula la escritura correspondiente.<sup>101</sup>

### *La promoción de la Colonia y su impacto en el campo de la vivienda popular*

En su informe de 1923, el gobernador Antonio Valadéz Ramírez, señala que al fraccionar el terreno comprendido entre el Bosque de Los Eucalip-tos y la Colonia Reforma, resultaron más de 600 lotes, cuya extensión fluctuaba entre 22.29 y 30 mts. de largo por 7.5 mts. de ancho; todos ellos, según el Informe del Sr. Valadéz, fueron distribuidos mediante sorteo entre los obreros que los solicitaron y que se comprometían a depositar “una cuota módica semanal en la Dirección General de Renta, destinada a sufragar exclusivamente los gastos de construcción de las casas”.<sup>102</sup>

En realidad, los lotes de la colonia fueron donados condicionalmente y en diferentes oportunidades, por el ejecutivo del Estado, a los trabajadores obreros.<sup>103</sup> Se trataba de una venta con buenas condiciones crediticias, según lo señala el investigador D. González Romero

El costo (del proyecto) es relativamente bajo, susceptible de que lo adquiera todo obre-ro laborioso, con el sistema que se va a emplear para los pagos, que en realidad solo significa el importe de las rentas.<sup>104</sup>

Por su parte, el Directorio Comercial Industrial y Profesional, editado por Levin Eicaza en 1923, consigna que los obreros debían entregar 1.50 pesos semanariamente, importe que se destinaba exclusivamente a sufra-

101 AIPJ. Prot. Notario Francisco Labastida y Anguiano, Vol. 2, N° 4, p. 133-136. De acuerdo a este documento, C. Altamirano adquirió, por adjudicación en un juicio sucesorio de la señora Florentina Gateras de Altamirano, el 3 de enero de 1916.

102 Archivo Histórico de Jalisco, informes de los gobernadores. A manera de ejemplo, evocamos el Decreto N° 2134 del Gobierno del Estado, bajo el cual se hizo una donación condicionada de 26 lotes en la manzana 3, N° 5 de la Colonia Obrera. Lotes-tipo con una superficie de 194 m<sup>2</sup> (7 por 26) con un valor de 12 pesos cada uno.

103 A título de ejemplo, señalamos que el 23 de abril de 1923, se donaron bajo escritura (N° 40; Decreto N° 2134), 27 lotes de la manzana 5 de esta colonia, según consta en el Archivo Municipal de Guadalajara, F. 123. Todos estos lotes tenían la misma superficie 194 m<sup>2</sup> (7.46 x 26).

104 González Romero, D. *Arquitectura y Desarrollo Urbano - Jalisco desde la Revolución*, Tomo X, Ed. Universidad de Guadalajara, 1988, p. 287.

gar los gastos de construcción, pues el terreno les era cedido gratuitamente por escritura pública.<sup>105</sup> Las casas tenían un costo que fluctuaba entre los 600 y los 1,200 pesos y se abonaban a 27, 42 y 50 años.

Las condiciones de compra son cómodas para los adquirentes; en ese sentido, la Obrera se presentaba como una “vocación reivindicativa” del Gobierno Revolucionario, en respuesta a las injustas condiciones de vivienda de los trabajadores obreros, en el que se plantea como una de las principales medidas, el proporcionar habitaciones aireadas e higiénicas. El mismo autor cita al respecto:

Considerando de la mayor importancia, el Gobierno del Estado, la creación de esta colonia, con el fin de mejorar la condición de los obreros hasta proporcionarles cómodas viviendas en lugar sano y ventilado de lo que siempre han carecido, con todo empeño se ha elegido el sitio y dispuesto la formación de planos y fachadas para las viviendas que habrán de edificarse en ella.<sup>106</sup>

Con ella, el gobierno va a responder a las demandas habitacionales de los sectores de bajos recursos, que van a estallar en la década de los veinte con las manifestaciones inquilinarias que, en forma simultánea, se llevan a cabo en Veracruz, México y Guadalajara (cf. Período 4). Si bien la iniciativa de la Obrera, data de varios años antes a dichas manifestaciones, ella representa la primera intervención directa del Gobierno del Estado en el problema habitacional que, desde finales de la Reforma, se había comenzado a sentir. Intervención que se hace en base a un proyecto específico, global y programado, que le separa bastante de los otros mecanismos de participación del Estado; los cuales, se habían caracterizado más por dar lugar a decretos y leyes, esto es, un cuerpo jurídico especial, y no a la producción propiamente dicha de vivienda.

La Obrera es una operación que, en más de un sentido, podemos equiparar con la política de vivienda moderna (cf. Período 5). Los aspectos siguientes nos permiten formular tal aseveración:

- se trata de un proyecto —el primero—, que engloba por igual los mecanismos de producción y acceso a la vivienda, creando para ello un plan específico, un programa de acción, una estrategia e instrumentos jurídicos especiales que responden directamente a él;
- se trata de un proyecto que deriva de una política social de tipo asistencialista, una respuesta puntual, que no da lugar a mecanismos más sólidos de producción de vivienda (por ejemplo, un fondo revolvente), que puedan asegurar una continuidad de la política habitacional en el

---

105 López, E. *Op. Cit.*, p. 223.

106 González, D. *Op. Cit.*, p. 287.

tiempo y que impliquen una responsabilidad más constante del Estado, en relación a la población mayoritaria;

- un proyecto populista de esta naturaleza, funciona dentro de la lógica corporativa post-revolucionaria, que empieza a conformarse en esos años. No dudamos que la distribución de las viviendas –independientemente del sorteo que se llevó a cabo–, se haya realizado dentro de los canales oficiales, como los de la central sindical de la CROM (Central revolucionaria de Obreros Mexicanos) o los gremios de trabajadores próximos al régimen.

Con el tratamiento que se le da a esta colonia, se delinearán ciertos mecanismos y estrategias, que ponen en evidencia la manera en que la política de vivienda se desarrollará en lo sucesivo. Una intervención largamente anunciada y publicitada (recuérdese que el proyecto se concibió en 1914 y se comenzó efectivamente hasta 1922), fruto de un gobierno que en principio hace de las preocupaciones y necesidades de la sociedad, su divisa y *raison d'être*. Es una versión moderna del “estado bienestar” que, a partir de una operación aislada y única, manifiesta una voluntad de intervenir en forma global y constante en la cuestión habitacional. Sin embargo, esa voluntad no llega a materializarse, ya que además de la Obrera, en esos años no se lleva a cabo ningún otro proyecto de vivienda en la ciudad.

A partir de una sola operación, el gobierno considera cumplir –más o menos satisfactoriamente–, con su papel de instancia encargada de proveer un cierto número de bienes y servicios, entre los cuales se incluye la vivienda. He ahí el carácter simbólico del que se reviste a la colonia, movido por el interés de que su acción sea reconocida y aceptada, a fin de poder legitimar un deber moral que tiene contraído para con la sociedad. Empero, el incumplimiento de ese deber queda en evidencia, si se toma en cuenta el débil impacto que la colonia tuvo sobre la población de bajos recursos y, principalmente, sobre la clase obrera de esos años. Población a la que finalmente el proyecto se dirigía.

En adelante, y probablemente hasta inicios de la década de los setenta (cf. Período 5), la política social –de la cual la vivienda social hace parte– se separa claramente de la política económica. La primera se le considera como una inversión de consumo definitivamente improductiva, y la segunda, como una inversión de desarrollo; de tal forma, que los pocos recursos que se le destinan a aquella, son a “fondo perdido”; recursos, siempre insuficientes, que no forman parte de una política de subsidios sino de donaciones, las cuales se hacen a un pequeño grupo de privilegia-

dos insertos en las esferas de poder o que, en todo caso, responden a esos intereses.

La imposibilidad de satisfacer las expectativas de esos grupos (ya no nos referimos a las de la población mayoritaria), propicia diversos niveles de clientelismo y el ejercicio de prácticas populistas, que presentan a la política habitacional, como algo más consistente y sólido, capaz de movilizar fuertes recursos económicos a través de los fondos que son propios a la política económica; los cuales, en realidad, dado los visos de improductividad que la vivienda social tiene, excepcionalmente se utilizan en ese sector.

## **12. Conclusiones**

La mitad o hasta dos tercios de la superficie de la ciudad, se encontraba bajo un estatuto jurídico que imposibilitaba su libre circulación. El resto del suelo, en manos de particulares, si bien se intercambia y se comercia en el mercado, en términos generales se caracteriza más por una cierta inmovilidad, heredada de la concepción patrimonial de la propiedad y de las formas perpetuas de ocupación, que ven en ella, un bien a conservar y transmitir de generación en generación y no a enajenar.

Hasta mediados del siglo pasado, la propiedad raíz ha sido percibida como un mecanismo para preservar el capital y los excedentes del capital, es decir, como un bien a acumular y no como un objeto que genere acumulación. De tal forma que, hasta antes de la Reforma, el suelo corporativo, virtualmente no tiene valor mercantil y el privado posee uno muy bajo. El costo de un metro cuadrado construido dentro de la ciudad, por ejemplo, equivale a un terreno urbano municipal con una superficie promedio de 690 m<sup>2</sup> o a 460 m<sup>2</sup> de un terreno propiedad del clero.

La liberalización de la propiedad corporativa, unificándola bajo una modalidad jurídica dominante, que es la privada, permite el nacimiento de un mercado de bienes raíces que, en el término de treinta años, da lugar a una auténtica revolución inmobiliaria. En menos de dos décadas, la ciudad tiene un crecimiento en superficie bastante significativo, que le permite pasar de 1,130 has en 1900 a cerca de 2,000 has en 1920; es decir, un aumento de la mancha urbana del 56%.

A pesar —o por causa—, de las condiciones reinantes en el país, Guadalajara empieza a desarrollarse como un polo de atracción del occidente de México, incrementando su población con más de 42,000 habitantes, en el mismo período, y dando inicio a un acelerado proceso de urbanización, que se caracteriza por la introducción de una serie de servicios públicos y

## Plano 9 La Colonia Obrera

### Leyenda:

- 1 Teatro
- 2 Mercado
- 3,4,5 Jardines
- 6,9 Fuentes
- 7,8 Estatuas
- 10,13 Kioskos de periódicos
- 11 Estatua al trabajo
- 12,14 Grandes tibores

### Modificaciones a la traza

- A. Trazo de la Av. Washington
- B. Creación de una glorieta
- C. Eje real de la Av. Unión
- D. Eje real de las calles perpendiculares a la Unión
- E. Reducción del ancho de las calles
- F. Creación de la Av. M. Otero (antiguo camino a Santa Ana)



Fuente: Plano Archivo Histórico de Jalisco (calca).  
Guadalajara, agosto de 1915.

de infraestructura en general, y por una fuerte demanda de bienes y servicios; entre los cuales, aparece como uno de los principales, la vivienda.

Agentes promotores y constructores responden a esta demanda, ofreciendo alrededor de 12,300 lotes (en principio, todos con servicios para edificar en ellos casas-habitación), por medio de 21 promociones inmobiliarias de tipo popular y residencial, a lo largo de dos décadas. Esta oferta generaliza la accesión a la propiedad privada, haciendo desaparecer definitivamente las formas de propiedad compartida y los sistemas de renta perpetua, que prevalecieron hasta antes del último tercio del siglo XIX.

La eficiencia del mercado permite que todos esos lotes sean adquiridos en plazos relativamente cortos, generando una fuerte plusvalía sobre los bienes raíces, lo que provoca a su vez que el valor del suelo se multiplique por dos o tres veces en muy pocos años, según el tipo de propiedad en que se hagan las promociones. Paradójicamente, el grueso de las ganancias que reportan estas operaciones inmobiliarias no benefician a los propietarios originales de los terrenos —nos referimos a los dueños de los predios urbanos céntricos, de los ranchos y haciendas en la periferia de la ciudad, etc., propiedades que se fueron acumulando históricamente o que se obtuvieron durante la Reforma—, sino más bien a los constructores y promotores inmobiliarios que, desde fines del siglo pasado, comenzaron e impulsaron este nuevo mercado.

Se trata del nacimiento del capital inmobiliario, que se separa de la propiedad del suelo y que genera ganancias independientes. Es una nueva forma de producción de vivienda que replantea una transformación estructural de la propiedad patrimonial. En adelante, la tierra es parte de un capital de promoción, dentro de una fase de producción global de tipo capitalista. Los agentes —principalmente de origen extranjero— que impulsan este mercado, son comerciantes e industriales que incursionan con capitales relativamente modestos en el sector inmobiliario; conscientes de que la dinámica misma de urbanización es capaz de generar valor, debido a la fuerte presión que se empieza a colocar sobre el suelo urbano. La reactivación del capital raíz, que hasta ese entonces ha permanecido ocioso, se debe en gran parte a su propia intervención.

Ahora bien, las empresas que crean para ese efecto no son pequeñas sociedades familiares cuyo capital es también familiar. Por el contrario, desde un principio, implementan agencias con un relativo grado de complejidad que además de integrar varias funciones de promoción, asocian capitales patrimoniales de diversas firmas o individuos, siguiendo una estrategia clara de funcionamiento bajo una lógica de complementariedad, en particular, entre el capital y la técnica.

Estos capitalistas, consideran que el sector inmobiliario es capaz de ofrecerles inversiones rentables y con pocos riesgos, principalmente por el poco capital que requieren poner en circulación y porque la operación –a diferencia de otras de sus actividades de acumulación–, tiene un carácter limitado en el tiempo y objetivos bastante claros.

Contrariamente a lo que algunos autores han señalado, las primeras operaciones no son el resultado de un proceso natural o de un desarrollo urbano espontáneo, ellas obedecen a un proyecto específico que intenta implementar un nuevo sistema, sirviéndose para ello de un saber-hacer y de técnicas importadas, e incluso, de sociedades mercantiles especiales, creadas con el objeto de organizar el mercado inmobiliario que estos agentes intentan crear.

Su proyecto y las actividades que le acompañan, aceleran el proceso de transformación del suelo, tanto a nivel de los usos como de los valores económicos del mismo, impulsan la industria capitalista de la construcción, provocan una recomposición del paisaje social en la ciudad y trastocan muchos de los valores socio-urbanísticos de los habitantes.

Algunos de estos cambios, pueden llevarse a cabo a través de una serie de estrategias de orden ideológico, de acuerdo con las cuales se puede aspirar a una nueva forma de vida si se operan cambios fundamentales en el espacio construido. Esto es, rompiendo con el orden urbano existente, que hasta entonces se ha expresado a través de la forma (por ejemplo, las líneas rectas, las distancias iguales, los envolventes cerrados en las manzanas), nuevos patrones de urbanización pueden y deben instaurarse, ya que ellos son portadores de los valores indispensables para la vida urbana moderna: nos referimos a la salud, la seguridad social, la limpieza, la “necesaria separación física y social de los habitantes”, etc.

Conceptos que se materializan en un proyecto particular: el desarrollo de las *colonias residenciales*, el cual –replicado en varias operaciones inmobiliarias–, termina por revelarse como un agente muy poderoso, capaz de erosionar ideas y valores seculares, implementando un sistema de comportamiento y líneas de conducta diferentes, en donde las aspiraciones habitacionales, las expectativas sociales, en fin, el mismo concepto de hábitat y de lo urbano, se transforman radicalmente en detrimento de las otras formas de vida, pretendidamente obsoletas y perniciosas –según lo expresan los propios agentes “reformadores” o colonizadores.

En adelante, una oposición cardinal se establece entre dos formas de vida; por un lado, continuar habitando espacios plurifuncionales y socialmente heterogéneos, pero en gran parte desvalorizados; y, por el otro, empezar a habitar espacios monofuncionales y homogéneos, definitivamente revalorizados. Los primeros, que son los barrios o las colonias



populares, localizados en zonas céntricas, buscan estructurar la sociedad urbana y se caracterizan por una propuesta de integración. Los segundos, que son las colonias residenciales, localizadas principalmente en la periferia, se caracterizan por una propuesta de separatividad, son elementos que se diseñan para estar aparte de la ciudad y no como parte de ella.

Durante muchos años este “enfrentamiento” va a hacerse en detrimento de los barrios, y a pesar de que con el tiempo se conforman espacios intermedios y soluciones combinadas, la oposición que representan ambas formas de vida perdura hasta nuestros días, puesto que cada una de ellas plantea un proyecto de sociedad diferente.

Ante ellos, el Estado reacciona de forma también diferenciada. Las zonas urbanas céntricas y los habitantes que ahí residen, merecen poca atención por parte de las autoridades gubernamentales<sup>107</sup> y nula por los promotores inmobiliarios, no obstante que su proyecto lo presentan como si se tratase de una “reforma urbana integral” o globalizante. Mientras que esos mismos agentes y los habitantes que impulsan los proyectos en las colonias periféricas (residenciales), reciben múltiples prerrogativas y privilegios de esas mismas autoridades. La territorialización de la intervención estatal queda de manifiesto desde entonces. Igualmente, la forma en que el Estado maneja la política de vivienda en relación al modelo local de desarrollo. En 66 años (desde 1856 a 1922)<sup>108</sup> no lleva a cabo ningún programa o plan de habitación para los sectores desprotegidos; tal abandono e incumplimiento de un deber moral –y constitucional a partir de 1917, intenta ser resarcido a través de discursos, de retórica y de una sola operación de vivienda que produce poco más de 600 unidades.

En conclusión, podemos señalar que los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario, exploran formas nuevas de recuperación de capital a través del suelo urbano. Las agencias que crean para tal efecto –a pesar de lo bien estructuradas que están–, se componen de un capital marginal en relación a las otras formas de acumulación de estos agentes. Originalmente, todas utilizan fondos propios para desarrollar sus operaciones,

---

107 Las medidas se dirigen mucho más a eficientar el funcionamiento del centro de la ciudad, como: regular ciertas cargas de tráfico, ensanchar calles, etc., que a atacar los problemas que aquejan a los barrios de Artesanos y Obreros.

108 Es decir, desde el fin de la Reforma, hasta el comienzo de la primera promoción habitacional pública que fue la Colonia Obrera. Recuérdese que en 1917, se reglamentó constitucionalmente el derecho a la vivienda para cierto tipo de trabajadores. El hecho de que no lo consideremos como un plan o programa específico, no demerita en nada la enorme importancia que esta medida tuvo, la cual significa un avance sustantivo dentro de los derechos laborales y habitacionales. De este derecho nos ocuparemos en el Período 5.

puesto que los sistemas de financiamiento institucional no existen todavía (por ejemplo, bancos, aseguradoras, hipotecarias); el origen de esos fondos proviene, principalmente, de los sectores comercial e industrial.

En ese sentido, podemos considerar que un sector inmobiliario "autónomo" no existe ni tampoco un sistema de acumulación independiente. No obstante, desde las primeras operaciones surgen agentes y funciones específicos a la promoción. Debido a la fuerte capacidad (y disponibilidad) financiera de los promotores, la gran mayoría adquiere el suelo directamente de sus propietarios y no se asocia con ellos; esta estrategia les permite asegurar tasas de ganancia elevadas, puesto que los factores de valorización se encuentran principalmente en el proceso de transformación de este insumo.

La mayoría de los promotores, centran su oferta en la venta de lotes con o sin servicios, y no en la construcción de habitaciones; modalidad que empieza a desarrollarse en una etapa más madura de la promoción, principalmente, como una forma de diversificarla en vista del relativo éxito que las colonias habían alcanzado. Estos promotores inauguran un verdadero mercado de suelo en la transición de siglo. Contando siempre con la participación activa y una asociación no explicitada –pero no por eso poco efectiva–, de parte del Estado. La mayoría de los recursos e incentivos, apoyan abiertamente esta iniciativa y las disposiciones jurídicas que se crean, tienen como objeto principal el acompañarla, allanándole las dificultades y trabas que se le presentan. En contraparte, cuando las tensiones sociales crecen debido a la degradación de las condiciones habitacionales de los sectores populares, el Estado interviene puntualmente y de manera selectiva, creando una oferta limitada que le representa, sin embargo, beneficios políticos altos con costos económicos mínimos.

## Periodo IV

*Los empresarios de Jalisco, por conducto del Centro Patronal, conscientes de la profunda justicia que entraña el mandato constitucional de proporcionar casas habitación a sus trabajadores y deseosos de cumplir debidamente las disposiciones relativas a la habitación obrera, llegó, después de diferentes estudios, a la conclusión de que no existiendo capitales ni oficiales ni privados, que ni conjuntamente pudieran ofrecer una verdadera solución al problema, debería ser otro el sistema de allegamiento de fondos que permitieran allegarle liquidez al financiamiento de la construcción de la habitación obrera.*

Instituto de Bienestar Social, citado por D. Vázquez, 1992

### Primera Parte

#### **El desarrollo de los fraccionamientos populares y su impacto en la vivienda (1920-1970)**

##### **1. De la colonia residencial al fraccionamiento popular: ¿mutación o continuidad?**

Con las transformaciones sucesivas que ha sufrido el suelo urbano a lo largo de la historia, Guadalajara ha quedado como una “isla” rodeada de propiedad privada, que se encuentra en manos de pocas personas. En los últimos años del siglo pasado y en los primeros de éste, agentes específicos -principalmente promotores y no los dueños patrimoniales del suelo-, inician un proceso de valorización del mismo con el desarrollo de las primeras colonias residenciales.

El uso simbólico y de estatus social, con que originalmente se revistió el término *residencial*, hace pensar que las primeras promociones se dirigieron a una clientela de ingresos económicos elevados; sin duda, alguna así fue en el poniente de la ciudad, en las “colonias catrinas”, como escribe Daniel Vázquez en un artículo periodístico, refiriéndose a la Francesa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vázquez, Daniel. “Las colonias catrinas del poniente” en *Guadalajara: Ensayos de interpretación*, Colegio de Jalisco, 1989.

Empero, más allá de la intencionalidad y del valor semántico con que se carga *lo residencial*, y restringidos a su acepción estrictamente funcional, las primeras operaciones inmobiliarias se dirigieron por igual a familias de recursos modestos, medios y altos.<sup>2</sup>

Es verdad que las colonias “ricas” inauguraron un nuevo mercado y formas innovadoras de urbanización mercantil, pero ellas no fueron una forma privativa del desarrollo urbano de los primeros años de este siglo. Como lo vimos en el período precedente, casi simultáneamente se generó una oferta de suelo de tipo popular con la aparición de proyectos como Artesanos (1903), Hidalgo (1905) y Oblatos (1905).

Nótese que hasta 1910, se crearon 13 colonias, cinco de ellas residenciales, tres de tipo medio, y las cinco restantes, populares. Todas juntas ofertaron cerca de 8,012 lotes, de los cuales 3,541, o sea el 44.1%, fueron de corte popular y sólo el 21.6% (1,717 lotes) para personas de recursos elevados. En el curso de los diez años siguientes (1920-1930), no hubo ninguna promoción de carácter residencial, y sí seis proyectos populares con 1,234 lotes; lo que significó el 43.6% de la oferta, pues una sola operación, que fue la Colonia San Carlos, al sur-oriente de la ciudad, se dirigió a las familias de ingresos intermedios con alrededor de 1,600 predios en venta.

Podemos observar, entonces, que el grueso de la producción se centró en los estratos de recursos bajos y medios, y no en los grupos económicamente favorecidos de la escala social; lo que muy probablemente se debió al “peso específico” de los diferentes sectores socio-económicos demandantes de suelo. En ese sentido, la estrategia de promoción no se ajusta, o se ajusta muy poco, a las diversas hipótesis y suposiciones que se han señalado, reiteradamente, en el sentido de que, en los primeros años de este siglo, el crecimiento estuvo determinado por una producción de tipo residencial de “alto nivel”.

Sin duda, los promotores de colonias como la Francesa, Americana, Reforma, *West End*, etc., fueron los agentes que transformaron las formas

---

2 Parcialmente cierto es, también, que durante el porfiriato, y particularmente de 1840 a 1900, el crecimiento urbano estuvo determinado por el crecimiento de zonas residenciales construídas en la parte oeste de la ciudad; mientras que los barrios populares del este y el norte, se extendieron de 1800 a 1840, pero mucho menos de 1840 a 1900. De tal forma, que los sectores populares se aglomeraron en los antiguos barrios populares, vecindades y algunas casas desocupadas del centro -postura que sostiene Jorge Durand en su artículo: *El movimiento inquilinario de Guadalajara, 1922*, CIESAS/COLMICH, 1985. Bastaría para ello, comparar el crecimiento en superficie de los planos de 1842 con el de 1899. Decimos que es parcialmente cierto, si consideramos que el “peso” de la demanda, no es el mismo para los dos tipos de clientelas.

urbanísticas y arquitectónicas vigentes hasta entonces; fueron ellos también, quienes crearon nuevos valores y paradigmas culturales, y quienes terminaron implantando un modelo diferente de producción y organización del espacio. Algunas de las soluciones que proyectaron —destinadas a los grupos representativos de la vanguardia de la dominación social—, generaron espacios formal y funcionalmente independientes (la Colonia Americana, por ejemplo); los cuales, conforme se masificaban en colonias de tipo medio o popular, fueron simplificando al máximo los valores y atributos que originalmente tenían.

La gran mayoría de las colonias populares terminaron por convertirse en una “parodia” de las primeras colonias residenciales. Imperativos de orden económico y el rigor que impone el mismo capital, llevaron a que los urbanizadores hicieran una simple división del terreno con el objeto de crear el número máximo de lotes, casi siempre carentes de servicios urbanos o con los estrictamente mínimos, pero por lo general funcionando deficitariamente.

A pesar de un deseo patente por reproducir o imitar modelos (por ejemplo, con la uniformización de las fachadas, los alineamientos frontales), el espacio de las colonias populares pierde gran parte de los atributos fundamentales: las dimensiones originales se reducen, desaparece el espacio semi-público.<sup>3</sup> El fraccionar suelo se convierte en el eje de la promoción y el suelo mismo en el de la ganancia. Hasta la década de los sesenta, la industria de la construcción no estuvo asociada a las operaciones inmobiliarias; en sentido estricto, el mercado no era todavía lo suficientemente moderno, si consideramos que la producción y la distribución concernía al suelo y no a la vivienda propiamente dicha.<sup>4</sup> La articulación de esas dos redes de producción, implica una evolución a una rama capitalista más desarrollada, de ella nos ocuparemos en el Apartado 5.<sup>5</sup>

Algunos investigadores que se abocan al estudio del desarrollo inmobiliario en Guadalajara, insisten en señalar que el mercado en bienes raíces y el proceso de urbanización, hasta principios de los cuarenta, se hizo sin agentes específicos (B. García, 1992) o por agentes no locales (Váz-

3 Solinís Noyola, Germán. *Socio-logique de la domination urbaine - la renovation urbaine à Guadalajara*. Tesis de Doctorado, EHESS, París, V. 1, p. 133, 1984.

4 García Peralta, Beatriz. *Cambios en el uso y tenencia de la tierra y procesos sociales entre los agrupamientos en la urbanización del México moderno*, UNAM, INS, 1992, mimeo.

5 En realidad, fue hasta 1950-60, con el desarrollo de los sistemas financieros masivos de vivienda y con la ampliación de la demanda solvente, que se consolida un sector inmobiliario vinculado con la industria. Mutación que lleva a un cambio fundamental en el modo de producción de vivienda, que deja de hacerse por “encargo”, para pasar a la promoción privada orientada al mercado general.

quez, s/a).<sup>6</sup> Las evidencias muestran que el proceso de urbanización mercantil, que iniciaron los extranjeros en la transición de siglo, fue rápidamente asimilado y puesto en práctica tanto por los propietarios patrimoniales como por los promotores fraccionadores locales, e incluso por ambos, por medio de las asociaciones *ad hoc* que constituyeron. La transformación de la propiedad privada peri-urbana, en suelo susceptible de ser construido, se hace con una inversión mínima que se ve favorecida por las rentas diferenciales que genera el propio desarrollo urbano. Estos agentes crean una oferta relativamente homogénea, restringida a un sólo producto: suelo (que, en principio, debería ser con servicios); el cual se dirige por igual a diversas clientelas sociales y que, en función de su capacidad de compra, se adecúa en tamaño, localización y condiciones generales del marco construido (nos referimos a las zonas verdes, parques, calles y/o avenidas con que podía contar).

La diferenciación de las colonias en popular, medio o “residencial”, la establecimos en función de categorías socioeconómicas y no de una tipificación legal.<sup>7</sup> A partir de 1940, el desarrollo urbano se hace por un medio principal que es el “fraccionamiento” —en realidad la única forma jurídicamente aceptada para producir el espacio urbano, según lo dispone el Reglamento de 1944 y, posteriormente, la Ley de Fraccionamientos Urbanos de 1953.<sup>8</sup> Ninguno de esos dos ordenamientos contempla una diferenciación social especial y clasifica los fraccionamientos, de acuerdo con el destino que se les pretende dar, en tres tipos: residencial, industrial y campestre. El espacio destinado a la habitación no da lugar a una clasificación adicional. La apropiación-valorización que se hace del suelo urbano y los efectos de inclusión o exclusión, que genera en la estructura urbana, no son considerados explícitamente en esas primeras disposiciones legales.

La ciudad transita entonces, de colonias residenciales o populares (1898-1940), a fraccionamientos residenciales de todo tipo (1940-1970). La expresión física del producto que generan, unas como otros, es la misma; evidentemente, a condición de que se trate de operaciones que se dirigen a grupos sociales similares. El espacio urbano se produce y distri-

---

6 “Los terratenientes locales necesitaron que otros les mostraran el camino”, escribe D. Vázquez en *La transformación de la tierra de rural a urbana en la periferia de Guadalajara*. Colegio de Jalisco, s/a, mimeo.

7 La clasificación se hizo mucho más en función de un criterio de análisis cualitativo. Véase en el Anexo, el listado general de Las Colonias y los Fraccionamientos en Guadalajara (1905-1970) y en el Recuadro A, las características metodológicas de la explotación de la base de datos.

8 Decreto N° 5873, Gobierno del Estado, 18 de agosto de 1953, periódico oficial.

buye de acuerdo con ciertas reglas sociales y objetivos, que se modifican constantemente en el tiempo. Necesidades y exigencias cambiantes y la naturaleza misma del proceso de urbanización, forzan nuevos modos de producción; los cuales, a su vez, modifican los sistemas de relación entre los actores que de nueva cuenta re-producen el espacio urbano. Los mecanismos a través de los cuales se oferta suelo y se edifica la vivienda, se adecúan en el tiempo a todos estos cambios y producen efectos o impactos diferentes en la población mayoritaria. Antes de ocuparnos de esos efectos sociales y de la influencia que tienen sobre las formas de acceso al suelo-vivienda, analizaremos sucintamente la evolución de los modos de producción, intentado explicar las causas que se encuentran a la base de las mutaciones principales; análisis que nos será fundamental para comprender, ulteriormente, los cambios que se operan en las formas de propiedad y en los sistemas de relaciones entre actores.

## **2. La producción de suelo urbano en la ciudad: de la estabilidad (1900-1940) a la expansión (1940-1970)**

A lo largo del siglo, la ciudad se expande y se densifica. Exigencias, requerimientos y oportunidades diferentes, marcan ritmos de producción, igualmente diferentes. Terrenos periféricos se abren constantemente a la urbanización y el núcleo central primitivo se transforma, derivando a usos mixtos con una fuerte presencia de vivienda colectiva.

Los fraccionadores —quienes disponen de la propiedad o del control de un terreno—, lo viabilizan para la construcción, abriendo vías de circulación interna y lo subdividen en lotes que pondrán en venta en el mercado de suelo.<sup>9</sup> Si su operación se encuentra en terrenos contiguos a zonas ya urbanizadas de la ciudad, por lo general se limitan a continuar la traza del tejido existente; si, por el contrario, se trata de un predio alejado de la mancha urbana, por ley, deben conectarlo con fraccionamientos colindantes, lo que abre la posibilidad al recurso de expropiación.

En la gran mayoría de los casos, la venta de los lotes se celebra a crédito. Hasta que no aparezcan los sistemas financieros institucionales, es el capital patrimonial de los mismos promotores o dueños de suelo, el que

---

9 En las primeras colonias, la urbanización del terreno no era exigida por la normatividad vigente. Las obligaciones de los fraccionadores evolucionan en el tiempo por diversos factores. En el Apartado 7, presentaremos las características principales de dicha evolución, intentando hacer una pequeña construcción tipológica de los modos o paradigmas de introducción de los servicios e infraestructura básicos.

soporta la operación durante el período que se haya concedido como plazo de pago.

De principios del presente siglo hasta la década de los setenta —cuando una política de vivienda centralista y autoritaria rompe, por así decirlo, con los sistemas de producción y gestión del espacio locales—, se pueden identificar dos grandes períodos que marcan la producción de suelo urbano y de vivienda en la ciudad en esos años:

- Un primero, que empieza con las operaciones inmobiliarias de esta centuria y que se continúa hasta finales de los treinta. Se caracteriza por una producción estable (quizá ligeramente regresiva), pero en ninguna de sus etapas con crisis severas en la producción de suelo urbanizado. Es un periodo previo al capitalismo industrial, durante el cual, Guadalajara continúa siendo una ciudad de intercambio y de acumulación de capital comercial y no un lugar de producción.<sup>10</sup> Sin necesidad de enfrentar un crecimiento poblacional importante y sin las exigencias propias al desarrollo industrial, en esta etapa no se implementan aún los sistemas mixtos de gestión y producción de la ciudad ni tampoco los mecanismos de autofinanciamiento de la obra pública.

Las operaciones de este periodo, conciernen solamente la adquisición y venta de tierra. La edificación de la vivienda requiere que una segunda red de producción se articule, ya sea por medio de la autoconstrucción (asistida o no) o por la construcción por encargo (de la evolución de esos paradigmas de producción nos ocuparemos en el Apartado 5).

- Un segundo, que inicia inmediatamente después del primero y se prolonga hasta 1970, fecha en que virtualmente desaparecen los fraccionamientos populares. Se caracteriza por ser un periodo de expansión de la producción en una tendencia larga, definitivamente ascendente. Se trata, sin duda, de una nueva era de producción que responde al cambio estructural de la ciudad, provocado por el proceso de industrialización y de urbanización, que se empieza a vivir al final de la Segunda Guerra Mundial.

Es una etapa en donde los cambios se suceden con mucho mayor rapidez que la anterior; de ahí que los modos de producción, los tipos de operaciones y productos, así como los agentes que intervienen en la promoción sean mucho más complejos y diversificados. En estos años, se desarrolla la legislación urbanística y los mecanismos de representación popular, que buscan integrar la colaboración de diversos actores en la producción y la gestión de la ciudad. Mecanismos que, finalmente, deri-

---

10 Revel Mouroz, Jean. "Aspects de l'industrialisation à Medellín, Guadalajara et Monterrey" en : *L'espace mexicain, questions d'actualité*, T. II, Paris, IHEAL, 1976.



van en sistemas mixtos con la participación del sector público y del privado; de ellos nos ocuparemos en la segunda parte de este capítulo.

La vivienda deja de ser un bien de uso que se autoconstruye o se hace por encargo, como en el periodo precedente, y se convierte –también– en un producto que circula en forma de mercancía. Los procesos productivos se transforman y el Estado empieza a intervenir de una forma más explícita en la política habitacional, convirtiéndose en un demandante más, pero a una escala más masiva de producción.

Es el inicio de un proceso de modernización y de urbanización acelerada al que se responde con un modelo *sui generis* en el financiamiento, la producción y la gestión de la ciudad en general, y de la vivienda en particular. De su relación con ésta última, nos ocuparemos en la segunda parte de este periodo.

### **3. Un primer periodo (1900-1940): arrendamiento y lotes sin servicios como opciones fundamentales de vivienda**

En los primeros cuarenta años de este siglo, la población crece a un ritmo más bien lento. El número de habitantes se multiplica por dos, al igual que la superficie de la ciudad.<sup>11</sup> Los nuevos tapatíos o los recién llegados –135,349 según los censos de esos años–, pueden optar por dos grandes opciones habitacionales: (i) instalarse en los antiguos barrios populares, en las vecindades o en alguna de las casas desocupadas del centro; o (ii) ocupar alguno de los predios que ofertan los fraccionadores legales, ya sea en la periferia o en los terrenos intersticiales dentro de la ciudad.

En el primer caso, es muy probable que se conviertan en arrendatarios de una casa; y en el segundo, en propietarios de un terreno en donde, con los años, podrán construir su vivienda. El espíritu de ganancia y de acumulación que anima por igual a los propietarios de inmuebles del centro, como a los fraccionadores de terrenos en la periferia, provoca que, por un lado, se incrementen los índices de hacinamiento en el núcleo primitivo y, por otro, que constantemente se abran nuevos frentes de urbanización en las orillas de la ciudad, motivados en gran parte por una actitud altamente especulativa.

---

<sup>11</sup> La población pasa de 101,208 a 236,557 habitantes y la ciudad de 983 has. a 1,994 has., con una densidad de población promedio de 102 habitantes por hectárea, a principios de siglo, a 118.1 cuarenta años después. Véase el Cuadro N° 1: Tendencias de crecimiento de la población y densidad poblacional en Guadaluajara, 1900-1970.

**Recuadro A:**  
**Fraccionamientos de Guadalajara: consideraciones  
metodológicas sobre la base de datos**

1. El nombre de los fraccionamientos y la clave que aparece a su izquierda, tal como están escritos, fueron tomados de la "Lista de Fraccionamientos en el Municipio de Guadalajara", existente en el archivo del Departamento de Obras Públicas del mismo municipio.

2. Dicha lista corresponde a los trámites de urbanización efectuados en esa dependencia; un fraccionamiento puede ser la subdivisión de un terreno en cuatro lotes, la construcción de cientos de viviendas o la urbanización de miles de lotes.

3. El concepto del *tipo* de fraccionamiento, difiere un poco, según se trate de urbanizaciones anteriores o posteriores a 1961, fecha en que apareció la Ley de Fraccionamientos, que definió como modalidad jurídica, la clasificación en: popular, medio y residencial. Para los análisis cuantitativos, los fraccionamientos residencial, de primera y jardín se han considerado como sinónimo.

4. Se ha tomado para el análisis, ya sea la fecha de inicio, la de autorización o la de regularización, puesto que muchas urbanizaciones fueron comenzadas, e incluso terminadas, sin previo permiso escrito de las autoridades, quienes al detectar estos casos, procedían a la regularización de las mismas (post-urbanización), aplicando las sanciones e impuestos correspondientes o gestionando la introducción de los servicios faltantes.

Ocho o nueve de cada diez fraccionamientos, eran irregulares, en la medida en que el trámite del permiso de urbanización, no se ajustaba a la normatividad vigente.

5. En algunos casos que la información original señalaba el número de viviendas construidas, para efectos del análisis, se han tomado éstas como número de lotes, sólo en caso de viviendas unifamiliares.

6. Como constructora, hemos señalado las personas, empresas o instituciones que han llevado a cabo la urbanización total o parcial, tratando de identificar, en principio, a los urbanizadores iniciales. En los casos en que aparece "obras por colaboración", ha intervenido el Consejo de Colaboración Municipal para introducir la infraestructura de agua potable, de drenaje o la pavimentación, muchas veces en respuesta a las carencias dejadas por el fraccionador inicial.

7. Para aquellos fraccionamientos en cuyo expediente no se especificaba el tipo, la superficie o el número de lotes, hemos supuesto los datos faltantes basados en uno o ambos de los siguientes criterios:

a) el tipo de fraccionamiento se deduce por su similitud con los fraccionamientos adyacentes y/o

b) según una densidad de 24 lotes/ha. para fraccionamientos de tipo popular; 17 lotes/ha para los de tipo medio y 11 lotes/ha para los de tipo residencial, de primera y jardín.

Este criterio fue determinado en base a la densidad promedio de los fraccionamientos más representativos de cada tipo, y de los cuales se cuenta con datos completos.

Así por ejemplo, en casos en los que no se sabía la superficie total, se ha tomado gráficamente de un plano o se ha calculado, sabiendo el número de lotes y el tipo de fraccionamiento.

8. En muchas ocasiones, el número de lotes que se proyecta urbanizar –por los cuales se solicitó el permiso al Ayuntamiento– es ampliamente rebasado por los fraccionadores. Puesto que estos cambios no son registrados posteriormente en los archivos de la dependencia, no es de extrañar que existan discrepancias entre lo que describen los archivos y la realidad construída.

9. El número de proyectos o fraccionamientos, que se llevaron a cabo bajo la égida del sector público, está sin duda subestimado. Era costumbre que las instituciones públicas realizaran sus operaciones sin mediar una tramitación previa; en consecuencia, varios fraccionamientos no fueron registrados (la mayoría de Pensiones del Estado, y algunos del Instituto de Bienestar Social y del Patronato de la Habitación Popular), o fueron agregados posteriormente a la base de datos.

10. En realidad, algunos de los fraccionamientos más significativos que se llevaron a cabo en los municipios limítrofes –Zapopan y Tlaquepaque, principalmente–, no aparecían registrados en el Ayuntamiento de Guadalajara, por lo que sus datos fueron supuestos, calculados o tomados de otra fuente. Puesto que la base de datos sólo contempla los permisos de urbanización del municipio de Guadalajara, queda pues pendiente explorar los mismos datos de los otros municipios conurbados.

Baste recordar los movimientos inquilinarios que tuvieron lugar en Guadalajara, a principios de los veinte, para confirmar la primera suposición y señalar que, en las dos primeras décadas de este siglo, se pusieron en venta cerca de 9,731 lotes, para una población que cuando mucho creció en 4,488 familias, para corroborar la segunda.

En efecto, la concentración histórica de los bienes raíces,<sup>12</sup> que hace que un número considerable de habitantes tapatíos, viva arrendando en condiciones habitacionales difíciles y con muy poca seguridad jurídica, provoca que muchos de ellos se integren a la huelga inquilinaria que simultáneamente se llevó a cabo en varias ciudades del país con una demanda generalizada por mejores condiciones habitacionales.<sup>13</sup> Pobladores de vecindades y de zonas pauperizadas, como Mexicaltzingo y Anasco, participaron localmente en este movimiento que reivindicaba principalmente “que se repararan las casas y se higienizaran... y que se revisaran los contratos y fianzas, los cuales le daban todo el poder legal a los casatenientes para elevar las rentas a su antojo o proceder a expulsar los inquilinos.”<sup>14</sup> Sin cambios sustanciales en el estatuto jurídico de los locatarios y en sus derechos de ocupación, la huelga concluyó con la aprobación de una colonia proletaria que debía ser realizada por el gobierno del estado.<sup>15</sup> Proyecto que como escribe Durand, funcionó más

12 En su artículo: *El movimiento inquilinario de Guadalajara, 1922*, Jorge Durand Arp, señala que el número de mexicanos que poseían bienes raíces en el municipio de Guadalajara, en 1921, de una población de 147,575 habitantes, el 4% (5,962) concentraba el total de la propiedad.

13 Jorge Durand Arp, hace notar que la huelga de inquilinos se realizó en forma paralela en Veracruz, Guadalajara, Distrito federal, Jalapa, Orizaba, Mérida, Puebla e incluso pequeños pueblos como Ocotlán. CIESAS, Colegio de Michoacán.

En la sección editorial de *El Informador*, un periódico local conservador, se señalaba el mismo año de la huelga: “Por de pronto piden tan solo que se rebajen las rentas contratadas, y no tardarán en pedir que no se paguen ningunas... Es claro que no podrán prosperar estas nuevas pretensiones de los bolcheviques.. La campaña, por consiguiente, tiene que comenzar por hacer que se modifiquen los derechos de los propietarios de fincas urbanas, nacionalizando éstas y expropiándolas en forma injusta... Por que de otra manera, jamás podrá obligarse a nadie a que se consienta en que los inquilinos se burlen de los contratos... En Guadalajara, las fincas céntricas y de grandes valores no producen ni el 4% al año de su valor comercial, y la gran mayoría del capital invertido en fincas, apenas producirá un 6% al año, como término medio. Y esto, calculado sin rebajar composturas, huecos por falta de inquilinos o porque no pagan rentas... Así es que el producto líquido de las fincas, varía apenas entre un 2% y un 5% al año; que comparado con lo que produce el dinero, que ahora da hasta el 3% mensual, resulta una insignificancia (8 de abril de 1922).

14 Durand, Jorge, *Op. Cit.*

15 Nos referimos a la Colonia Obrera, la cual fue analizada en el Apartado II del periodo precedente.

**Cuadro N° 1**  
**Tendencias de crecimiento de la población y densidad poblacional en**  
**Guadalajara 1900-1970**

Año	Hectáreas	Incremento en Has.	Porcentaje incremento	Población	Incremento Población	Porcentaje Incremento	Densidad de Población (h/has.)
1900	983.63	—	—	101,208	—	—	102.9
1910	1,220.00 *	236.37	24	119,468	18,260	18	97.9
1920	1,337.85	117.85	9	128,136	8,668	7	95.8
1930	1,930.00 *	592.15	44	184,826	56,690	44	95.8
1940	1,994.00	64.00	3	236,557	51,731	27	118.6
1950	8,090.00 *	6,096.00	—	398,543	161,986	68	49.2
1960	9,469.94	1,379.94	17	849,216	450,673	113	89.6
1970	11,005.14	1,535.20	16	1'529,598	680,382	80	139

Fuente: Walton, John. Guadalajara: Creating The Divided City. en "Latin American Urban Research". p. 35

Censos de Población y Vivienda.

(\*) Camberos Garibi, 1993.

en el espíritu de solucionar los problemas que causaba el sindicato de inquilinos, que el mismo problema de la vivienda.<sup>16</sup>

### *Suelo igual a casa*

El mercado de suelo, por su parte, sólo puede comprenderse como una especialización del capital comercial. Ya sea que los propietarios patrimoniales valoricen ellos mismos la tierra que poseen, que ésta sea puesta en circulación por promotores que, por lo general, son al mismo tiempo urbanizadores-fraccionadores o por asociaciones que se constituyen entre ambos. La base de datos de que disponemos, nos permite conocer parcialmente cómo se distribuye la promoción entre estos agentes. Al parecer, los dueños patrimoniales de la tierra empiezan a jugar un papel importante en la producción de suelo en la ciudad, desde principios de siglo; ellos comparten un número considerable de operaciones con las compañías urbanizadoras y, a partir de los años veinte, aparecen algunos casos de agentes constructores independientes, cuya función es llevar a cabo los

<sup>16</sup> Durand, Jorge. *Op. Cit.* Sin duda, los contratos de arrendamiento, casi siempre de corta duración, siguen dándole un derecho precario al inquilino.

trabajos de urbanización mediante contratos profesionales celebrados con los propietarios y/o promotores.<sup>17</sup>

La mayoría de los propietarios de suelo eran comerciantes, agricultores, antiguos hacendados de la región, que después de la revolución, invirtieron en la compra de terrenos o utilizaron los que eran de su propiedad y también herederos de propiedades urbanas que habían sido recibidas durante la Reforma, o incluso, algunos años antes. Entre los promotores-constructores, figuraban principalmente los comerciantes, industriales, profesionistas independientes y uno que otro agricultor.

Probablemente por la crisis que vivía el mercado de vivienda en renta en esos años.<sup>18</sup> Quizá también porque algunos de los inversionistas (llámese dueños y/o promotores) no disponían de los medios necesarios para reunir el capital que se requería para construir vivienda o porque aquéllos que los poseían, comprendían que la rotación de su capital era muy lenta e insegura (principalmente a causa de la falta de sistemas de crédito que financiaran al adquirente y no al productor), el mercado se orienta casi exclusivamente a la producción de lotes y no a la vivienda.<sup>19</sup>

En los cuarenta años que comprende este periodo, se ofertaron 17,379 lotes, según los registros que pudimos elaborar a partir de los archivos de la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara, en base a los permisos de construcción.<sup>20</sup> Con ellos se urbanizaron 771.30 has. en 29 fraccionamientos y/o colonias.<sup>21</sup> Tomando en cuenta que el crecimiento en superficie de la ciudad, realmente fue del orden de las 1,000 has. en esos mismos años (cf, Cuadro N° 1), podemos suponer que la producción

---

17 Ese es el caso, por ejemplo, con el ingeniero Juan José Barragán, quien trabaja para el promotor y agente inmobiliario, Carlos Carothers, en el desarrollo de la Colonia Agua Azul (1916); del ingeniero Camarena y Filemón Rojo, quienes trabajan para el gobierno del estado en la Colonia Obrera (1922); y del ingeniero Mariano Hernández, quien está al servicio del Señor José Hemuda, en el proyecto Hemuda Oriente Penal (1936), entre otros. Véase en el Anexo, la base de datos *Las Colonias y Los Fraccionamientos en Guadalajara (1900-1970)*, en el que aparecen los nombres de los propietarios y fraccionadores de cada operación.

18 Nos referimos a la crisis inquilinaria, que muy posiblemente, hizo ver a los propietarios rentistas, que en lo sucesivo, la construcción de casas podía dejar de ser una buena inversión y de poco riesgo como lo había sido hasta entonces.

19 Fueron excepcionales las operaciones que incluían el desarrollo de vivienda; cuando se edificaban algunas casas, se hacían mucho más dentro de una estrategia de promoción que buscaba iniciar una dinámica de poblamiento del lugar, y no como operaciones inmobiliarias, propiamente dichas

20 Referirse a los criterios metodológicos que fundamentan la elaboración de esta base de datos y a las advertencias sobre sus límites. Recuadro A.

21 Véase los Gráficos 1 y 2, que dan cuenta del número de lotes y hectáreas urbanizadas por década, en el periodo 1900-1970.

de suelo alcanzó los 22,532 lotes, bajo la hipótesis de que la densidad promedio de todas las operaciones fuera de 22.5 parcelas por hectárea.

Si consideramos que el crecimiento de la población fue de 22,558 familias en esas cuatro décadas, podemos concluir que el mercado de suelo se ajustó perfectamente a las necesidades por incremento poblacional de ese periodo (con 26 lotes más); lo que de ninguna manera significa que cada una de las familias hubiera tenido la posibilidad de adquirir su propio predio, pues si bien éstos se venden a crédito y, por lo general, en condiciones relativamente cómodas,<sup>22</sup> no por eso se impide que un número considerable de personas quede fuera del mercado. Para todas ellas, la primera opción que referimos al inicio de este apartado —y que consiste en ocupar en arrendamiento zonas centrales de la ciudad—, se convierte en la única posibilidad de acceder a una vivienda.

Con todas las inexactitudes y ambigüedades que contiene el 6° Censo de Población de 1940, podemos inferir que más del 95% de los habitantes de Guadalajara, eran locatarios, vivían en casas prestadas o cohabitaban con otras familias; el resto, que era un número extremadamente reducido (7,703 personas), eran propietarios ocupantes.<sup>23</sup> Los más de 22 mil lotes ofertados, constituyen entonces, una estrategia de acceso a la propiedad, que es conducida en forma clara e innegable por el sector privado mercantil. El hecho de que solamente 619 lotes (2.8%) se produjeran dentro de la órbita del sector público, pone en evidencia que no se trataba de una política social de producción de vivienda, sino del desarrollo del sector privado que utiliza los bienes raíces como un canal para asegurar la reproducción de su capital (véase el Gráfico 4: Lotes urbanizados por la promoción pública y privada). Producción que dentro de una política económica liberal, era normal que se desarrollara por ese sector; sobre todo, si consideramos que de esa manera, el Estado se sustrafía de su responsabilidad para con las clases necesitadas, pues en esos cuarenta años, casi siete de cada diez lotes, se produjeron para los sectores de bajos recursos, pero con recursos privados.<sup>24</sup>

22 En efecto, los lotes se vendían con condiciones fáciles de pago. Un plazo promedio de tres años y, en ciertas ocasiones, hasta cinco; sin pago previo o uno muy bajo, que nunca rebasaba más del 5% del valor del predio; sin intereses y también en ocasiones sin fiador.

23 Nótese que nos referimos a 7,703 personas y no a familias. Ahora bien, es muy probable que muchas de ellas fueran jefes de familia, o en todo caso, constituyeran un hogar. En ese caso, el porcentaje de propietarios ocupantes pasaría a un 15% o 20% del total de familias que habitaba en Guadalajara en ese año (39,426). Cifra que nos parece elevada pero, por otra parte, si los tomamos como habitantes, nos resulta muy baja (¿?). Consúltese al respecto, el 6° Censo de Población en su apartado Jalisco, Dirección General de Estadística, 1943.

24 Véase el Gráfico 3, que presenta la manera en que evolucionó la oferta de suelo por tipo de fraccionamiento.

*Sector privado y gobierno local: el inicio de una alianza*

Como lo veremos más adelante, la intervención del poder público local, se hizo como la de un asociado más de la promoción, cuya función principal era la de ir allanando el camino de los promotores, garantizándoles las condiciones óptimas para reproducir su capital. La inoperancia de las leyes, su ambigüedad jurídica, los mecanismos de derogación extralegales, etc., confirman una alianza estrecha entre el Estado y su "asociado", el sector privado, que se expresa de diferentes maneras y que va cubriendo áreas diversas del proceso de urbanización en una línea ascendente que lleva hasta la institucionalización de su relación (cf. Apartado sobre Las Instituciones Mixtas, en la segunda parte de este capítulo). No es pues una coincidencia, que la legislación urbanística que el gobierno elabora, trate sólo algunas cuestiones puntuales del proceso de urbanización; en un primer tiempo, aspectos que conciernen la higiene y la composición estética de las colonias, particularmente la necesidad de asegurar un trazado reticular, y en un segundo tiempo, formula un reglamento de Edificación e Higiene Urbana, que aborda cuestiones ligadas con la dimensión de los edificios, la reparación y la edificación de las casas, el pavimento y las banquetas y las condiciones generales del desarrollo de las colonias (Apartado 7). Con algunas disposiciones puntuales, que buscan reglamentar los usos del suelo y el flujo vehicular en ciertas partes del núcleo primitivo, en donde las calles son más estrechas y en donde aumentan las cargas de tráfico.<sup>25</sup>

La especulación privada que se empieza a hacer con el suelo, se desarrolla gracias a la falta de previsión de reservas territoriales —recuérdese que los ejidos urbanos que se perdieron con la Reforma no se restituyeron con la otra reforma que fue la agraria—, circunstancia que impidió (y sigue impidiendo) que el Estado tenga un verdadero control sobre el proceso de urbanización, y por ende, dificultades considerables para generar su propia oferta. En consecuencia, el mercado de suelo queda en manos de la burguesía terrateniente urbana, quien actúa sin restricciones y sin planeación adecuada, bajo la única perspectiva del lucro.

25 Nos referimos, principalmente, a las acciones que intentaban controlar la intensidad del tráfico en las arterias más saturadas, por ejemplo, las calles del Santuario y Alcalde. Con medidas que prescribían que coches y automóviles, que se dirigían al Jardín Hidalgo, transitaran por la calle primeramente citada, para regresar por la segunda, con el objeto de evitar aglomeraciones de vehículos y posibles atropellos. Periódico *El Informador* del 19 de diciembre de 1919, citado por Eduardo López, *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 177.



*Los dos sistemas principales de producción de vivienda: la autoconstrucción y la edificación por encargo*

Por lo general, la urbanización y venta de cada fraccionamiento o colonia, dura varios años. Es casi regla común, que los promotores-urbanizadores lo comiencen sin los permisos respectivos. La oferta de lotes, con o sin servicios, responde mucho más al modo histórico-cultural de producción de vivienda en la ciudad. Primero se accede a suelo para, posteriormente, auto-construir o mandar edificar la casa; el proceso supone entonces la articulación –o la complementariedad– de dos formas diferentes de producción, según el grupo social que la continúa.

Si el terreno es adquirido por profesionistas, comerciantes más o menos enriquecidos, funcionarios de un cierto nivel, industriales, empleados de primera, es muy probable que el conjunto cuente con servicios o que éstos se introduzcan más o menos rápido, gracias a su gestión y seguramente también a su intervención económica.<sup>26</sup> Hasta el final de este periodo (1940), no existe una normatividad especial para los fraccionamientos de tipo medio y “alto nivel”, pues esa clasificación tampoco existe.<sup>27</sup> En casi la totalidad de los casos, el propietario de un predio, solicita a una empresa o a un técnico constructor –ya sea un obrero especializado o un profesionista–, que le edifique su casa; la vivienda por encargo, es virtualmente el único modo de producción, a través del cual, las clases media y alta resuelven su problema habitacional en esos años. Los inmuebles que se producen de esa manera, se asemejan mucho más a un bien patrimonial que se utiliza como un valor de uso.

Ahora bien, si el terreno es adquirido por artesanos, obreros, empleados, burócratas, es decir, la clase trabajadora, lo más probable es que el conjunto no cuente con servicios o que disponga de los mínimos básicos. Muchos años pueden pasar hasta que éstos se introduzcan en todo el fraccionamiento y se generalice su funcionamiento a un uso exclusivo. Con la aparición de los sistemas de cooperación y de co-financiamiento de la obra pública en los cuarenta, se acelerará el proceso de consolidación de algunos fraccionamientos populares.<sup>28</sup> La colonia ferrocarril para obreros de ese ramo es, sin duda alguna, la operación privada más representativa de este periodo; 2,236 familias vivieron más de un cuarto de siglo sin ser-

26 Ese sería el caso con las colonias Reforma, Moderna, West Wend y Donato Guerra.

27 Esta clasificación va a aparecer hasta 1961, con la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos. Con una división muy simple en dos grandes tipos: residenciales y de habitación popular (Art. 5º).

28 Nos referimos principalmente al Consejo de Colaboración Municipal y al impuesto de plusvalía. Véase el Apartado 7: Cuatro modelos de introducción de infraestructura.

vicios en una parte de la ciudad que, técnicamente, era susceptible de tenerlos en el corto plazo.

A diferencia de las colonias residenciales, la vivienda popular se autoconstruye o se autoproduce. El primer sistema, supone que es el dueño del predio quien levanta la obra con una asistencia mínima. por parte de obreros de la construcción, o por amigos o parientes, que poseen un cierto saber-hacer técnico; mientras que en el segundo, la obra se delega a los trabajadores-construtores (albañiles y maestros de obra principalmente), quienes pueden recibir un cierto tipo de ayuda física por parte del propietario. Se trata de una forma de autoproducción –asistida o no– en que el propietario controla económicamente el proceso.

Al igual que con la construcción por encargo, el “producto final” posee un valor esencialmente de uso; es decir, no se trata de una producción mercantil propiamente dicha, pero, en cualquier momento puede ponerse en circulación, si así lo desea su propietario, ya sea bajo la forma de vivienda en renta o en venta.<sup>29</sup>

El hecho de que el propietario de la vivienda que se construyó por encargo, sea sólo un usuario final y no un productor-consumidor, como es el caso con estos dos sistemas, sienta las bases para que, con el tiempo, las pequeñas empresas constructoras puedan crecer tanto en lo que respecta a su producción como a su tamaño. Así se establece una conexión que tiene que ver con el desarrollo incipiente de la industria de la construcción, tema que abordaremos en el Apartado 6.

En términos generales, el crecimiento en superficie de la ciudad se hizo en todas las direcciones, teniendo sin embargo, un eje preferencial de desarrollo: este-oeste, y uno secundario al sur, ocasionado por la construcción de la Colonia Ferrocarril. Por la naturaleza de la promoción y la ubicación de las colonias, podemos distinguir dos tipos de operaciones: la saturación del tejido urbano y la expansión de la mancha de la ciudad.

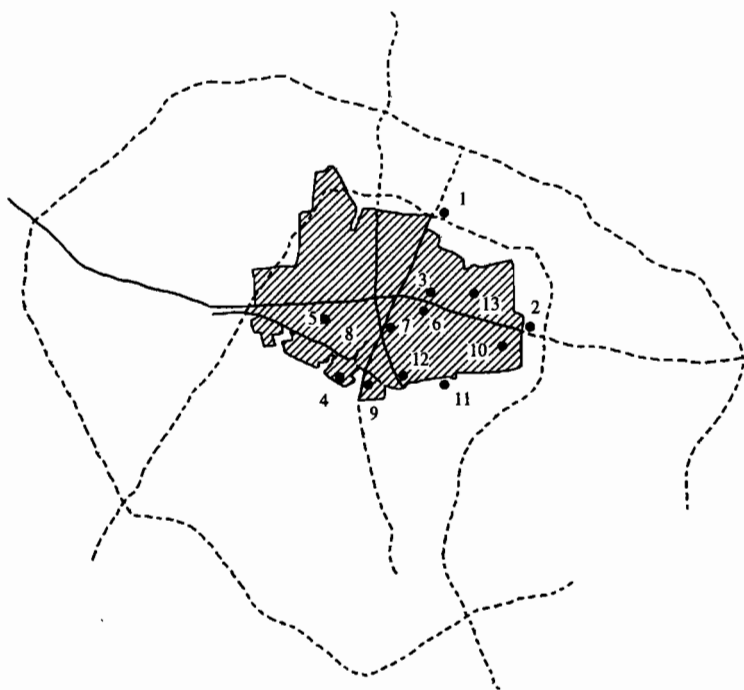
*La saturación* se debió en gran parte, al embovedamiento del Río San Juan de Dios (1897-1910) y a la creación de una gran avenida en lo que fue su lecho: la Calzada Independencia (1910-1935). Con estos trabajos se “liberaron” varios predios que, por sus condiciones de centralidad y por contar con los servicios urbanos, dieron lugar a un proceso fuerte de especulación en la parte este de lo que era el río (Plano 2). Propietarios

---

29 Véase al respecto, el trabajo del colombiano Samuel Jaramillo, quien realiza un análisis muy minucioso de las formas de producción del espacio habitacional. En el libro compilado por Emilio Pradilla, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, 1982, pp. 149-232. Igualmente los trabajos de M. Schteingarth y Oscar Nuñez, cf. bibliografía.

privados fraccionaron los espacios, que la rectificación del tejido urbano generaba, así surgieron varias colonias como La Perla, Agua Azul, Tívoli. En la mayoría de los casos, la operación consistía simplemente en subdividir una supermanzana bien servida por la vialidad y la infraestructura existente, realizada con recursos públicos. La necesidad de dar continuidad, a los ejes de las calles que provenían del centro de la ciudad, genera un tejido urbano muy particular, que poco se ajusta al modelo reticular de esa parte de la ciudad.

**Plano 1**  
**Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1920-1940)**



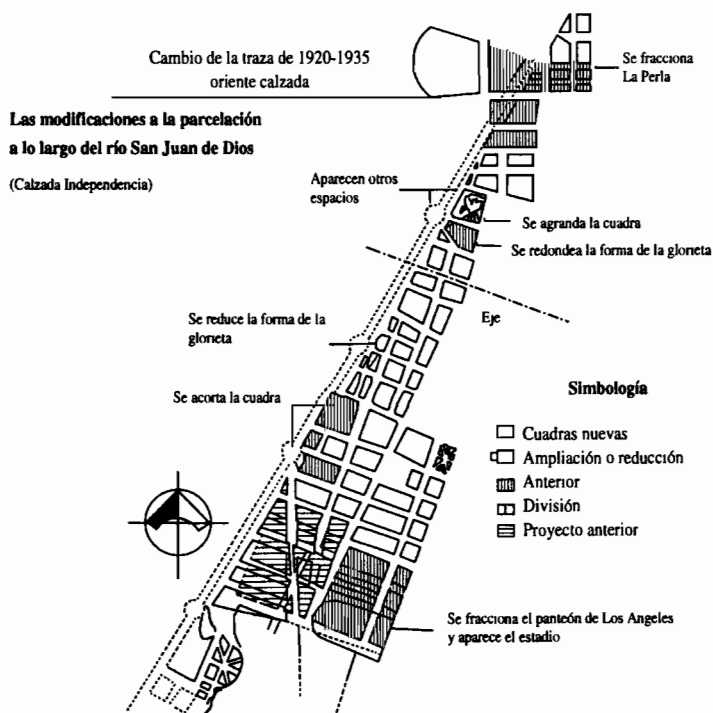
- |                        |                         |                   |
|------------------------|-------------------------|-------------------|
| 1. Col. Guadalupeana   | 6. General Real Huerta  | 11. Col. Atlas    |
| 2. El Progreso         | 7. Barragán y Hernández | 12. El periodista |
| 3. Somellera           | 8. Barrera              | 13. Las Huertas   |
| 4. Col. Morelos        | 9. Ferrocarril          |                   |
| 5. Col. Obrera (Unión) | 10. Hermuda (oriente)   |                   |

Fuente: Obras Públicas, H. Ayuntamiento de Guadalajara.

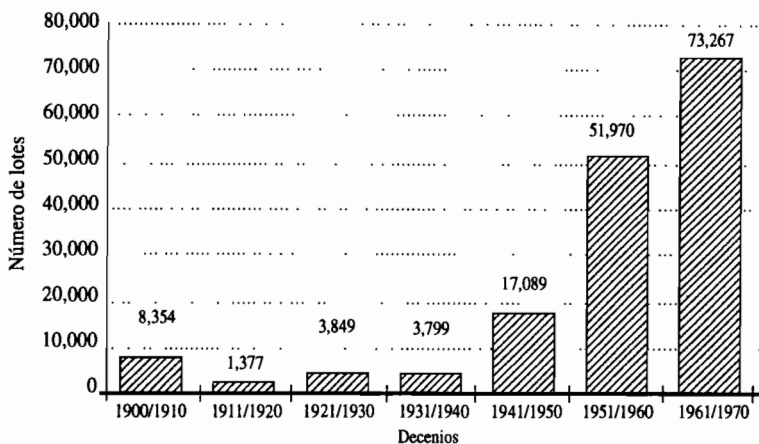
Realizó: E. López Moreno.

La expansión se hizo en dos frentes principales: la periferia sur, cerca de la línea del ferrocarril y en el Sector Libertad, al sur-este de la mancha urbana de ese entonces (véase el Plano 1). El desarrollo de la colonia llamada, precisamente, Ferrocarril, contribuyó a fijar una mano de obra proletaria en la parte sur de la ciudad que coexiste con las familias de artesanos, que hacen de sus casas pequeñas, unidades de producción. Ahí se crea definitivamente una ruptura –o interfase– que se expresa, tanto al nivel de la estructura social, como de la forma urbana con una nueva orientación en el eje de la trama ortogonal. Es también notable, que en las orillas este y oeste, se empieza a conformar un tejido urbano ligeramente diferente, provocado por la modificación en los parámetros modulares de las manzanas originalmente cuadrilongas; las cuales se hacen más rectangulares, con el objeto de racionalizar los costos en la introducción de la infraestructura y de maximizar la ocupación del espacio –al reducirse las áreas de vialidad y eliminarse los corazones de manzana.

## Plano 2 La apertura de la Calzada Independencia



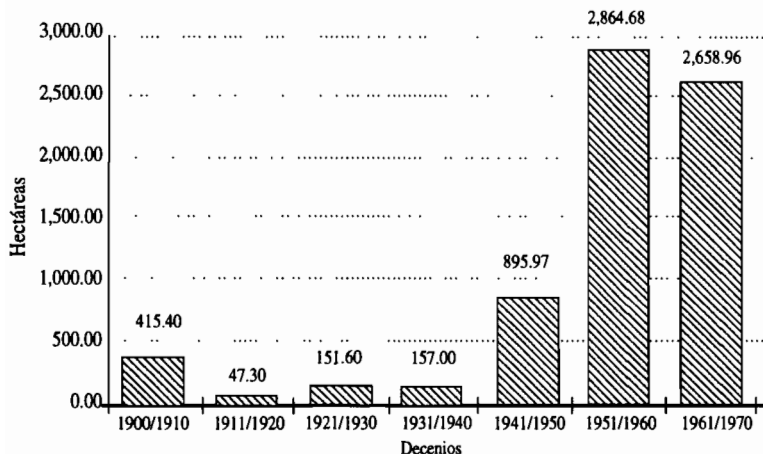
**Gráfico 1**  
**Colonias y fraccionamientos populares en Guadalajara (1900-1970)**  
**Número de lotes urbanizados**



Fuente: Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

Realizó: Adriana Fausto, Eduardo López M., 1994.

**Gráfico 2**  
**Colonias y fraccionamientos populares en Guadalajara (1900-1970)**  
**Número de hectáreas urbanizadas**



Fuente: Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

Realizó: Adriana Fausto, Eduardo López M., 1994.

#### 4. Un segundo periodo (1940-1970): el desarrollo de la promoción inmobiliaria, génesis y evolución

A partir de la década de los cuarenta, la ciudad inicia un acelerado proceso de urbanización que empieza a prefigurar el nacimiento de una gran metrópoli.<sup>30</sup> Con él, toma impulso la industrialización de Guadalajara; en realidad, es el comienzo de un movimiento ascendente en la economía de todo el país, que se ve acompañado de importantes flujos migratorios hacia las principales ciudades, entre las cuales, no escapa la nuestra. De un ritmo de crecimiento anual de 3%, entre 1920 y 1940 -ritmo equivalente al nacional-, se brinca a un 6.2% y 9.2%, en las dos decenias siguientes -una tasa superior a la media nacional. De esos porcentajes, la inmigración contabiliza por un 56% y un 60%, respectivamente; el resto corresponde al crecimiento natural.<sup>31</sup>

Guadalajara se consolida como un polo de atracción regional que concentra población, actividades y servicios. Son varios los trabajos que han dado cuenta -y con gran claridad- de esa evolución, sus causas y efectos;<sup>32</sup> basta aquí señalar, que esa capacidad centralizadora, en contraparte demanda servicios y bienes como la vivienda. De hecho, como lo explica J. Revel Mouroz, los factores principales que se encuentran a la base del desarrollo industrial, están ligados al crecimiento demográfico y a la urbanización. La industria -centrada principalmente en la producción de bienes de consumo-, se desarrolla para responder a los efectos de aglomeración y no con la intención de conquistar nuevos mercados.<sup>33</sup> De Alba, incluso sugiere que la Segunda Guerra Mundial y el modelo de sustitución de importaciones -punto de arranque del proceso de industrialización en varias ciudades latinoamericanas-, no fue tal para Guadalajara, sino más bien el crecimiento demográfico y la urbanización de la ciudad.<sup>34</sup>

En efecto, las personas que diariamente llegan, son gente joven; en 1960, por ejemplo, el 67% tenían entre 10 y 24 años de edad. Sus necesidades de vivienda, educación, transporte, recreación y otros servicios públicos, coloca una fuerte presión sobre la ciudad, particularmente en la demanda de trabajo.

30 Manuel Arreguín, *La planeación urbana en Guadalajara*, CEPES, N° 4, 1984.

31 La población pasa de 235 mil habitantes, en 1940, a 380 mil en 1950 y 849 mil en 1960. Véase el Cuadro N° 1.

32 Véase los trabajos de Carlos De Alba (1986), Patricia Arias (1980, 1983 y 1985); Arias y B. Roberts (1984) y Daniel Vázquez (1984), entre otros.

33 Revel Mouroz, J. *Op. Cit.*, p 210.

34 De Alba, *Op. Cit.*

El proceso de urbanización precede a la industrialización y va creando una infraestructura de base para ella. La vialidad se adapta a nuevas cargas de tráfico, se abren ejes importantes de comunicación, se desarrolla la infraestructura del transporte con la estación del ferrocarril (1958), central camionera (1955) y el aeropuerto (1950); comienzan trabajos de renovación del centro y una fuerte aceleración de la producción de suelo y vivienda a partir de 1940. Es, sin duda, una etapa importante para el desarrollo urbano que, a su vez, da un impulso al mercado inmobiliario. En tan sólo treinta años, la superficie de la ciudad se multiplica por 5,7 y la población por 6.5; para atender a las más de 7,000 nuevas familias que cada año pueblan la ciudad, se producen y ofertan 18 o 19 lotes por día, mientras que en el periodo precedente, la producción no rebasaba uno diario.<sup>35</sup>

En una fase que requiere atender necesidades habitacionales que rápidamente se multiplican, y que de una forma u otra, acompañan el proceso de industrialización, el comercio moderno se orienta al desarrollo de la urbanización mercantilista. La posibilidad de utilizar una mano de obra no calificada, barata y abundante, atrae un número mayor de inversionistas de capital, quienes ven factible obtener altas ganancias sin muchos riesgos, como es el caso en el sector industrial.

Debido a que el mercado sigue produciendo principalmente lotes con servicios, la mano de obra de los obreros de la construcción —que en su gran mayoría son migrantes—, se ocupa en actividades de dos tipos: una, durante el desarrollo del fraccionamiento, con tareas ligadas a la urbanización del sitio, y otra posterior, durante la construcción propiamente dicha de las casas, ya sea al servicio de los propietarios del predio, de un profesionista independiente o de una empresa constructora.<sup>36</sup>

---

35 Los cálculos se presentan de la siguiente manera: en 1940, la ciudad contaba con 1,994 has., y en 1970, con 11,005.14 (cf. Cuadro N° 1); las 9,011.4 has. de crecimiento, suponen alrededor de 200 mil lotes nuevos, a condición de que se tome como densidad promedio, la relación que resulta de los registros del Archivo del Departamento de Obras Públicas, a saber: 142,326 lotes igual a 6,419.01 has. Véase los Gráficos 1 y 2.

36 "Los emigrados de origen rural encontraron en la industria de la construcción su fuente de trabajo más común. Para esa fecha, había nacido el negocio del fraccionamiento, prosperaba la edificación de vivienda y edificios, y se habían expandido las obras públicas con la pavimentación de las calles más céntricas." Escriben al respecto, De Alba Carlos y Kruijt Dirk, en el libro *Los empresarios y la industria de Guadalajara* (Colegio de Jalisco, 1988, p. 62). Jesús Arroyo A., señala que "los migrantes han contribuido fuertemente con su trabajo a la construcción de la ciudad..., sobre todo, vivienda relativamente barata"; sin duda se refiere a una etapa más tardía (alrededor de 1960), pues la producción patrimonial de casas no incorpora aún ese valor de cambio, del cual, Arroyo hace implícitamente referencia. Véase, *La migración de los trabajadores rurales de Jalisco hacia los Estados Unidos*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1978, edición mimeografiada.

**Cuadro N° 2**  
**Principales urbanizadores (propietarios y promotores)**

Nombre del Fraccionamiento	tipo	superficie en m <sup>2</sup>	inicio (autorización)	N° de lotes	Constructora
<b>Jesús Rodríguez Barba</b>					
La Federacha	popular	1'092,275.90	10/11/49	609	obras por colaboración
Atemajac	popular	66,849.80	1/1/52	85	obras por colaboración
Postes Cuates	popular	261,160.00	22/1/54	307	
San Joaquín	popular	166,666.67	21/9/54	400	obras por colaboración
Belisario Domínguez	popular	501,374.00	26/12/55	775	Ing. Gabriel Luna Lazcano
Sta. María	popular	223,577.00	29/12/55	286	Ing. Héctor Villaseñor
Libertad	popular	239,272.00	24/4/59	492	es una calle solamente
Circunvalación Belisario	popular	450,672.00	10/5/61	1,082	el mismo
Balcones de Oblatos	popular	578,340.00	18/6/65	857	el mismo
Lago de Oriente	popular	787,252.00	4/3/66	3,574	Urbanizacs. y Construcciones Populares, S.A.
Lago de Oriente	popular	787,252.00	27/11/67	3,574	Urbaniza. y Construcc. Populares, S.A.
Unidad Popular Oblatos	popular	716,457.00	2/3/67	1,264	el mismo
<b>TOTAL</b>		<b>587.11 ha.</b>		<b>13,305</b>	
<b>Rodríguez y Morquecho</b>					
Ciudad Universitaria	popular	323,680.00	12/2/46	777	Rodríguez y Morquecho
Penal 2ª zona	popular	71,985.00	10/3/47	173	los mismos
La Huerta (Rodríguez y Morquecho)	popular	346,809.00	10/11/49	374	Ing. Juan Jiménez Romo y condueños
<b>San Rafael (Ruvalcaba)</b>					
3ª zona	popular	488,870.00	25/10/50	216	obras por colaboración
Granjas Chapalita	residencial	200,000.00	apr. 1951	220	Rodríguez y Morquecho
San Antonio	popular	63,959.00	9/3/54	110	Ing. Enrique Bancalari R.
San Martín 2ª y 3ª sección	popular	166,375.00	14/10/60	160	obras por colaboración
<b>TOTAL</b>		<b>166.17 ha.</b>		<b>2,030</b>	
Nombre del Fraccionamiento	tipo	superficie en m <sup>2</sup>	inicio (autorización)	N° de lotes	Propietarios
<b>Ing. Lorenzo Villaseñor Cortina</b>					
Vallarta Norte	residencial	255,755.30	26/5/54	281	Enrique Aldrete Camarena y condueños
Angel Villaseñor Herrera	residencial	6,500.00	apr. 1954	7	Sra. Angela Harper de Villaseñor
Providencia 1ª sección	res. 1ª	20,864.84	9/11/57	23	Inversora y Promotora, S.A.
El Rosario	popular	245,694.00	27/2/58	590	Antonia Moreno Vda. de Cuesta y condueños
Américas Colomos	residencial	24,594.00	30/10/58	44	Eduardo y Antonio Levy
Circunvalación Vallarta	residencial	166,264.00	14/11/58	273	Noé C. Botello



Nombre del Fraccionamiento	tipo	superficie en m <sup>2</sup>	inicio (autorización)	Nº de lotes	Propietarios
Circunv. Manuel Acuña	residencial	19,869.90	1/4/60	62	Antonio Rojas Ladrón de Guevara y condueños
Las Américas	residencial	121,129.17	13/12/60	305	Fraccionadora CIRVASA
Lomas Independencia	residencial 3ª	49,300.00	13/12/60	54	Lomas Independencia, S.A.
Providencia 2ª sección	residencial	277,982.00	31/7/61	555	Hugo Cuesta Moreno y condueños
Zona San Lucas	res. 1ª	102,220.13	2/8/61	167	Daniel Partida Coyt y condueños
Providencia 3ª sección	residencial	253,368.50	20/12/63	484	Promotora Américas y Promotora Providencia
El Mirador Oblatos	popular	198,584.00	13/3/64	670	Promotora Mirador
Inversiones y Terrenos	resid. 1ª	19,870.20	21/10/64	159	Inversiones y Terrenos de Occidente, S.A.
Unidad Deportiva	primera	131,914.00	22/8/66	578	Promotora Unidad Deportiva, S.A.
Italia Providencia	residencial	90,141.85	17/8/67	227	Inversiones y Terrenos de Occidente, S.A.
<b>TOTAL</b>		<b>198.41 ha.</b>		<b>4,479</b>	
<b>Ing. Enrique Ladrón de Guevara</b>					
Ladrón de Guevara 1ª secc.	residencial	471,695.00	9/3/49	519	Ing. Enrique Ladrón de Guevara y condueños
Ladrón de Guevara 2ª secc.	residencial	401,141.00	9/3/49	644	Ing. Enrique Ladrón de Guevara y condueños
Ladrón de Guevara 3ª secc.	residencial	318,737.00	17/12/55	351	Ing. Enrique Ladrón de Guevara y condueños
Circunvalación Guevara	residencial	87,269.00	12/4/61	220	Ing. Enrique Ladrón de Guevara
Lomas de Guevara	residencial	525,457.00	26/6/70	193	Soledad Castañeda
<b>TOTAL</b>		<b>180.43 ha.</b>		<b>1,926</b>	
<b>Fraccionadora San Pablo, S.A.</b>					
Alcalde Barranquitas 2ª secc.	medio	445,976.48	28/9/61	1,014	Fraccionadora Sn. Pablo S.A.
Godoy Luna	popular	145,972.00	25/6/68	200	Roberto Godoy Luna
Tránsito	popular	36,620.47	5/11/69	84	Constructora Sevilla, S.A.
Udad. Santos Degollado	popular	8,553.35	10/10/69	51	Ma. del Carmen Peña y condueña
<b>TOTAL</b>		<b>63.71 ha.</b>		<b>1,349</b>	

Fuente: Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara. Permisos de Fraccionamientos.

Los agentes que realizan los fraccionamientos de los años 1940-1960 pertenecen a dos tipos bien determinados: un primero, que quizá haya dejado de ser el más común, es el que corresponde a los propietarios patrimoniales que han conservado bienes raíces por varios años, y que con motivo de una sucesión, el o los herederos, deciden poner en circulación la propiedad familiar, subdividiéndola para su venta. Apellidos como Vidrio, Ladrón de Guevara, Dan, Gómez, Jarero, muestran que se trata de una burguesía alta y media, descendiente de grandes terratenientes urbanos. Los fraccionamientos que se llevan a cabo de esa manera, por lo general se realizan por urbanizadores-constructores especializados, quienes pueden ser contratados o asociados a la promoción. La sociedad, en este último caso, se da tanto al nivel financiero como al técnico.

Un segundo tipo, que empieza a aparecer con cierta frecuencia en estos años, es el de los promotores que compran suelo a fin de constituir sus propias reservas territoriales, que irán urbanizando conforme la demanda lo exija y ellos lo puedan. Se trata de promotores-urbanizadores autónomos (independientes o en agencias), cuyas actividades son especulativas, en la medida en que compran para valorizar el suelo y el capital que invierten en la operación; nombres como Morquecho Cázares y Rodríguez Barba, son probablemente, los más representativos de este tipo. Un perfil de promotores que continúa hasta nuestros días.

Las asociaciones entre estos dos grandes tipos de promotores son comunes: dueños de suelo por un lado, promotores y fraccionadores por otro; en ocasiones estos últimos pueden ser dos agentes diferentes. Ya sea que el propietario, dada su baja capacidad económica, promueva la sociedad o que el promotor es quien busque interesar al primero. No es raro que éste último, sea una persona de edad avanzada, para quien resulta difícil urbanizar el terreno por su cuenta. Rodríguez y Morquecho, de nueva cuenta, y Jorge Dipp, parecen ser los principales promotores que procuran asociaciones de este tipo en estos veinte años (1940-1960).<sup>37</sup>

La información de que disponemos, no nos permite fijar un orden de magnitud del peso que cada uno de ellos tiene en la promoción de esos años ni tampoco podemos precisar cuáles son sus principales modos de articulación. De acuerdo con nuestra base de datos, parece ser que cada uno de ellos prefiere especializarse en un tipo particular de fraccionamiento, sin que eso impida que alguno de ellos "invada" la promoción de un

---

37 Ese es el caso, por ejemplo, con la sociedad formada por los propietarios patrimoniales, Roberto y Jorge Palomera, y un socio promotor, quien participa con capital Heinrich Tiessen. Ellos llevaron a cabo las colonias las Torres, la del Fresno y la del Sur, en la que cada uno participó con sumas iguales, estimadas en 72 mil pesos.

nivel socio-económico diferente. Así por ejemplo, el más importante de los promotores-constructores, Jesús Rodríguez Barba, sólo lleva a cabo proyectos de corte popular; mientras que el ingeniero Ladrón de Guevara —uno de los pocos propietarios, promotores y urbanizadores—, nada más desarrolla operaciones residenciales de primera, al igual que el Ingeniero Lorenzo Villaseñor Cortina, quien fue el principal constructor de fraccionamientos de esos años.<sup>38</sup> Todos, como hemos repetido con insistencia, sólo ofertan lotes con servicios y hasta los sesenta no incursionan en la producción de vivienda. A excepción de la Colonia Independencia,<sup>39</sup> que fue realizada por agentes y capitales extraregionales, la gran mayoría de las promociones restantes se llevaron a cabo por agentes locales.

A la relativa homogeneidad de los agentes y de los sistemas de promoción de estos años (1940-1960), corresponde la de los productos. Con la expansión de la promoción inmobiliaria, las formas de producción, los sistemas de organización y los productos, se van a diversificar (Apartado 5). Esas mutaciones son, en gran parte, propiciadas por la aparición de mecanismos de financiamiento institucional y por el crecimiento de la demanda, que atrae nuevos promotores e inversionistas de capital.

### *Se reafirma la tendencia de acceso a la propiedad*

Entre 1940-1970, la urbanización de lotes en la ciudad observa una tendencia larga, claramente ascendente que, sin embargo, tiene tres grandes fluctuaciones cíclicas de una duración remarcablemente similar, de cinco a seis años cada una (Gráfico 3). Las depresiones en 1953-55 y 1962-63, pueden explicarse a partir de dos interpretaciones diferentes. Una, es que simplemente se trata de una información discontinua; es decir, más que una crisis en la producción, ellas son indicadores fieles de los problemas que la administración municipal tiene en la captación y sistematización de los permisos para lotificar. Y la otra, es que las curvas reproducen la naturaleza misma de la producción del suelo, con un mercado imperfecto que requiere de una recomposición periódica del capital y de los agentes que intervienen. Sin que se trate de una crisis propiamente dicha, los tres

38 Según nuestra base de datos, Rodríguez Barba realizó 12 fraccionamientos, Ladrón de Guevara 5 y Villaseñor Cortina 16. Referirse al Cuadro N° 2 y al listado en Anexo.

39 La Colonia Independencia, desarrollada en 1950, fue la operación de mayor envergadura en estos treinta años con 5,495 lotes. Como ya lo comentamos, Daniel Vázquez piensa que esta promoción mostró el camino a los agentes locales. Empero, vale la pena recordar que en ese entonces se habían realizado, cuando menos, 100 operaciones.

ciclos reflejan la expansión-retracción del empleo, la inmigración, y sobre todo, la articulación con la economía macro-económica.

El incremento en la amplitud de los ciclos de producción, que aparecen después de la Segunda Guerra Mundial, pone de manifiesto que la producción de lotes ha madurado desde el punto de vista económico, técnico, jurídico e institucional –en gran parte, probablemente, gracias a la aparición de las instituciones mixtas.<sup>40</sup> En lo sucesivo, la oferta puede atender una demanda más importante con una escala de producción mucho mayor. El *boom* que se vive en la década de los cuarenta y cincuenta, corresponde perfectamente con los movimientos expansivos de la economía del país,<sup>41</sup> con incrementos en la oferta de lotes que, globalmente, corresponden a un 350% en la primera decenia y 200% en la segunda.

Igual que en el periodo precedente (1900-1940), la oferta estuvo ampliamente orientada a los sectores populares; un 72.3% de la producción se dirigió a ellos y 15.8% a los grupos de altos ingresos.<sup>42</sup> Es el nacimiento de los fraccionamientos populares como una respuesta “natural” al crecimiento poblacional y a las necesidades habitacionales que le son inherentes. Los años 1940-1970, fueron de un gran crecimiento en la ciudad. En este periodo, proliferan los talleres y las pequeñas industrias familiares, presentándose una fuerte demanda que impulsa el mercado de suelo para la clase trabajadora. La curva de este tipo de fraccionamientos no sólo está en concordancia con la construcción general, sino que es ella, quien en gran parte la define. Los tres ciclos que la componen, permiten leer en ella, el impacto de la economía macroeconómica.

Los dos primeros –que parecen corresponder a la integración de la ciudad a la economía nacional–, son de gran amplitud y comprenden los años 1949-54 y 1956-1961, con un promedio de 4,638 y 5,725 lotes construidos por año; una cifra muy superior a la media, que alcanzó los 3,434

---

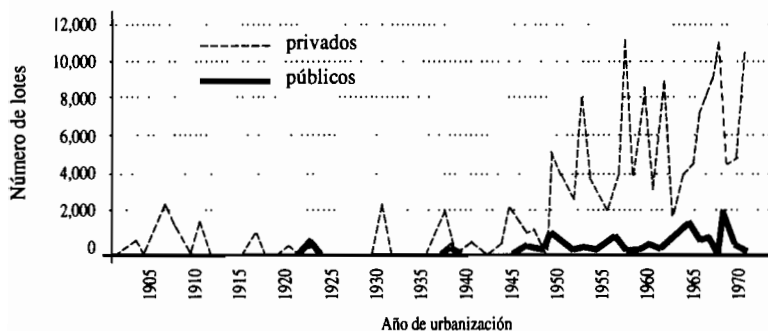
40 El suelo no es un producto que responda solamente a una lógica económica o financiera, sino también a un conjunto de factores, en donde las relaciones políticas y sociales juegan un papel fundamental. Esos sistemas de relaciones y el determinismo político, son elementos fundamentales a analizar en la producción de este bien.

41 El PIB se incrementa en un 6%, en los años 1940-1955, y los precios al consumidor en un 10.7%; para los años 1956-1972, el PIB pasa a un 6.5% y el índice de precios a un 4.1%. López G. Julio, *La economía del capitalismo contemporáneo*, Facultad de Economía, UNAM.

42 Según los registros del archivo de Obras Públicas, aparecen 142,326 lotes en total, de los cuales 103,044 se les puede considerar como una promoción de carácter popular y 22,500 para los estratos de ingresos elevados; el resto fue para los sectores medios. Véase el Gráfico 4: Lotes urbanizados por tipo de fraccionamiento.

unidades. En la primera etapa, se llevan a cabo grandes fraccionamientos como Quinta Velarde, Blanco y Cuéllar, Independencia, Colonia del Fresno; mientras que la segunda etapa ve nacer operaciones como la Zona Industrial, Lomas de Polanco, Oblatos, Alcalde Barranquitas.<sup>43</sup>

**Gráfico 3**  
**Colonias y fraccionamientos populares en Guadalajara (1900-1970)**  
**Promoción pública y privada**  
**Número de lotes urbanizados**



Fuente: Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

Realizó: Eduardo López M., Adriana Fausto B., 1994.

El tercer ciclo –parece concordar con la llegada de capitales extraregionales e internacionales a la ciudad–,<sup>44</sup> comienza en 1963 y tiene una duración de cinco o seis años, como los dos anteriores. Es, sin duda, el periodo de máxima expansión de fraccionamientos en la ciudad; en ese tiempo, se realizan operaciones como el Cerro del Cuatro, Constitución,<sup>45</sup> Lago de Oriente, Ocho de Julio, con una producción promedio muy ele-

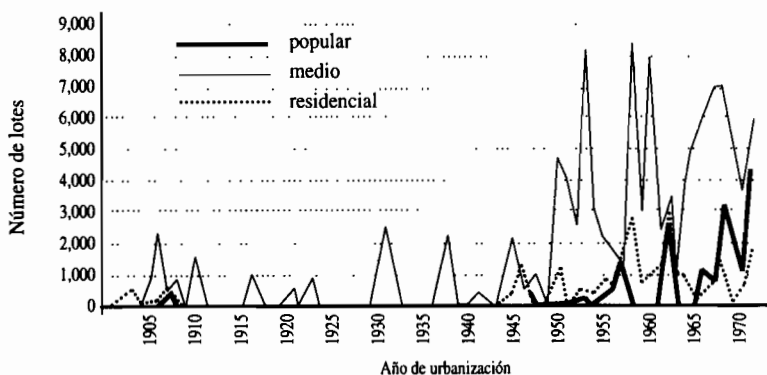
43 Véase los Planos 3, 4 y 5, en donde se localizan espacialmente los fraccionamientos.

44 En esos años, aparecen en Guadalajara, las primeras transnacionales como Kodak y Motorola. Su localización se debe a los estudios efectuados por el Instituto Jalisciense de Promoción y Estudios Económicos. El tejido urbano en el que se insertan, evoluciona a lo habitacional posteriormente.

45 En realidad, el Fraccionamiento Constitución, se llevó a cabo en el Municipio de Zapopan; por alguna razón, se registró en Obras Públicas de Guadalajara. Recuérdese que los análisis que presentamos, conciernen sólo a la información obtenida en este último municipio, el cual cubre alrededor del 72% de la superficie con que realmente creció la ciudad en esos treinta años (cf. Recuadro A: Metodología sobre la base de datos).

vada de alrededor de 7,676 lotes por año, lo que equivale al doble del promedio de producción anual en las tres décadas. Es una etapa de gran auge en el proceso de industrialización, en el que se impulsa el desarrollo de la infraestructura urbana con los sistema de drenaje (colector oeste), la red vial y los equipamientos públicos (centros educativos y culturales, servicios administrativos y sociales); aparecen subcentros urbanos, conformados y animados por centros comerciales. Se vive un periodo de modernización de la ciudad con una fuerte inversión pública y privada; se implantan empresas de capital internacional y se consolida el sector financiero bancario que otorga préstamos para la construcción.

**Gráfico 4**  
**Colonias y fraccionamientos populares en Guadalajara (1900-1970)**  
**Lotes urbanizados por tipo de fraccionamiento**



Fuente: Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

Realizó: Adriana Fausto, Eduardo López M., 1994.

La depresión final de este ciclo, anuncia una verdadera crisis de gran amplitud, que virtualmente pone fin a los fraccionamientos de tipo popular; las causas que la provocan y el efecto que tienen en las condiciones habitacionales de la población mayoritaria, serán estudiadas en el apartado final de esta primera parte. En cuanto a la oferta de suelo de tipo "residencial", podemos apreciar dos ciclos que no son autónomos a la evolución general. Un primero, más o menos largo, que comienza en 1952 y se continúa hasta 1963, en esos años se desarrollan operaciones de gran

envergadura como la Colonia Jardines del Bosque, Lomas del Country, Ciudad del Sol, Vallarta Poniente, Jardines de los Arcos, con una producción promedio de 1,760 lotes anuales; mientras que a lo largo de los treinta años que cubre el periodo, se construyeron en promedio 750 lotes para personas de ingresos elevados por año. Es precisamente en los sesenta —el momento de mayor amplitud del ciclo—, cuando se registra el número de hectáreas urbanizadas más importante, sin que en esos años se haya puesto en venta el número mayor de lotes; lo que significa que fue, precisamente en esa etapa, que se crearon los lotes de una superficie más grande.<sup>46</sup> El segundo ciclo retoma de una forma tímida inmediatamente después, y se continúa sólo por cinco años, los niveles de producción que no son muy superiores a la producción media, pues sólo se desarrollan algunas operaciones aisladas como Colinas de San Javier, Lagos del Country o la terminación de Providencia en su cuarta y quinta sección. En realidad, ambos ciclos forman parte de una misma fase de expansión del hábitat residencial, que corresponde con el crecimiento de la clase media y alta tapatía.<sup>47</sup>

Tanto un tipo de suelo como el otro, se ofrece en accesión a la propiedad. Indudablemente, la vía principal de acceso es la compra con pagos diferidos. Hasta la quinta o sexta década de este siglo, cuando se desarrollan y “generalizan” los créditos hipotecarios, los préstamos eran consentidos por los propios promotores-urbanizadores; sin ellos, una gran parte de la población no hubiera podido constituir un patrimonio inmobiliario. Las condiciones crediticias son muy similares a las del periodo anterior (1900-1940): cuatro o cinco años de plazo, sin intereses y sin enganche o uno mínimo, que nunca rebasa el 5% del valor del predio.<sup>48</sup> Virtualmente,

---

46 Son los lotes que corresponden al hábitat residencial de primera, véase los Gráficos 1 y 2, en donde se puede apreciar que, en los años 1951-1960, se construyeron 51,970 unidades y su urbanizaron 2,864.68 has.; mientras que una década después, se registraron 73,267 lotes y se urbanizaron solamente 2,658.96 has. Tomando como hipótesis que el 60% del área total es superficie vendible, resultan para el primer caso, lotes de 330 metros cuadrados, y en el segundo, de 217 metros cuadrados.

47 Esta expansión del hábitat de alto nivel, había tenido una primera manifestación a principios de siglo con el desarrollo de las primeras colonias, cf. Período 3.

48 Debido a que la propiedad del suelo queda en garantía de pago, los fraccionadores señalan que no se requiere fiador. A fines de los cincuenta, el plazo empieza a extenderse a ocho o diez años, casos en que los acreedores cargan un interés sobre saldos insolutos, que varía entre un 3% o 4% anual. En esa misma fecha, aparecen los créditos hipotecarios de instituciones privadas para la compra de lotes. Un buen ejemplo de ellos, lo constituye el Banco Internacional Inmobiliario S.A, quien hace empréstitos a siete años para adquirir un predio en el fraccionamiento Jardines del Bosque (periódico *El Informador*, inserciones publicitarias de varios años).

todas las categorías sociales recurren a él. La forma en que evoluciona la proporción de los propietarios ocupantes, testimonia su importancia como un sistema de adquisición que es decisivo para la difusión masiva de la propiedad en la sociedad tapatía.

En 1940, cinco de cada cien personas, eran propietarias de la casa que ocupaban; diez años después, la relación sube a casi un tercio, y para 1970, alcanza el 43% de la población.<sup>49</sup> Es verdad que para muchas de esas familias se trata de una falsa mejora en la evolución de su estatuto jurídico de ocupante; a mediados de siglo, solamente 44.9% de las viviendas cuenta con agua entubada de uso exclusivo, y para 1960, un quinto aún no tiene drenaje. El parque de vivienda existente se ajusta poco a las normas o estándares habitacionales comunmente reconocidos; con un indicador de densidad domiciliaria promedio de 5.9 personas por familia, resulta que el 59.5% de los habitantes vivía en condiciones de hacinamiento en 1960, si se considera a más de dos personas por cuarto.<sup>50</sup>

Los años 1940-1970, representan un periodo de fuerte expansión en la urbanización de la ciudad, y en la consolidación de una política de acceso a la propiedad privada, que en contraparte, acusa grandes carencias en muchos de los elementos que se hacen necesarios para lograr una vivienda digna.

### *La localización espacial de las operaciones inmobiliarias y sus características*

El análisis de la localización de los fraccionamientos desarrollados en la ciudad, en este periodo, muestra una distribución uniforme de la actividad en el espacio. Al parecer, es la presencia de los promotores la que da esa gran movilidad; sus operaciones pueden, ya sea adaptarse a las tendencias generales de crecimiento o generar nuevas áreas de expansión, y con ello, nuevas condiciones de localización.<sup>51</sup>

---

49 De acuerdo con el 7º Censo General de Población, 22,807 familias eran propietarias de la vivienda que ocupaban en 1950, lo que hacía el 29.2% de los habitantes. Tan sólo dos décadas después, la cifra pasa a 75,785 familias lo que equivale al 43%, según lo establece el 9º Censo de Población. Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística.

50 *Idem*.

51 Si bien, por lo general, los promotores procuran realizar sus operaciones al interior de la aglomeración en tierra susceptible de urbanizarse en el corto plazo y con bajos costos, existen varios casos en que los fraccionamientos se ubican fuera de la mancha urbana de ese entonces. En los planos que elaboramos por décadas, podemos observar, cómo algunos de esos proyectos constituyeron nuevos frentes de urbanización. Citamos algunos ejemplos: 1940-1950: las colonias Santa Edwiges, Universidad, Quinta los Alamos,



Los trabajos públicos importantes tienen un peso relativo –sino es que mínimo– en la lógica particular de localización. Para los propietarios patrimoniales, lo que cuenta es dónde se encuentran, físicamente, sus propiedades; y para los promotores, que no son dueños del suelo, la disponibilidad de tierra en la ciudad y el valor de la misma. Por la independencia que toma el mercado de suelo en esta etapa, el valor inmobiliario se convierte en un elemento central que regula el precio; en consecuencia, la búsqueda de una “buena localización”, se convierte en una estrategia fundamental de la promoción.<sup>52</sup>

El poder conservar tierra como reserva, en zonas contiguas o próximas al sitio en donde se llevan a cabo las operaciones, resulta fundamental para estos agentes. Las rentas, que el cambio de usos de suelo y las expectativas de urbanización generan, permiten incrementar sus ganancias o, en todo caso, garantizar que mantengan los mismos niveles de rentabilidad en nuevas operaciones. Una estrategia de valorización de suelo como esa, da pie a un comportamiento francamente especulativo, que propicia que el desarrollo urbano sea superior al requerido.<sup>53</sup>

En su tesis de doctorado, Germán Solinís escribe, que las condiciones de acumulación del capital dentro del sector inmobiliario, determinaron en gran parte la configuración espacial de la ciudad. Las bajas densidades en la periferia, provocadas por grandes vacíos urbanos –principalmente en el oeste de la ciudad–, representan una fuerte inversión en los servicios y equipamientos públicos, que no es soportada por los fraccionadores. Esa determinante económica, es favorecida por el desarrollo de los transportes en común, que hace accesibles todas las zonas periféricas.<sup>54</sup> En lo general, el proceso de urbanización se caracteriza por una desarticulación en relación al tejido urbano y las operaciones que llevan a cabo los pro-

---

Huentitán (Plano 3); 1950-1960: la Colonia Tepeyac, Colonia Agraria, y los Fraccionamientos España, Lomas de Polanco, Cerro del Cuatro, La Paz, San Joaquín (Plano 4); 1960-1970: Huentitán el Bajo, Estadio Poniente, Jardines de Guadalupe, Lagos de Oriente, Clemente Orozco (Plano 5).

52 Durante la etapa de venta de los lotes, los promotores le conceden una gran importancia a la buena localización de sus operaciones como una estrategia publicitaria capital. Véase el Recuadro C, en donde se presenta un resumen de inserciones publicitarias aparecidas en *El Informador*, un periódico local.

53 En 1940, la densidad promedio de la población era de 118.1 habitantes por hectárea, en los treinta años siguientes la población aumentó en 1 293,041 habitantes, con un crecimiento en superficie de 9,011.14 has., de donde resulta una densidad de 143.4 hab/ha (cf. Cuadro N° 1).

54 Solinís, *Op. Cit.*, V. 1, p. 113.

motores, por su dispersión en toda la ciudad, lo que provoca un tejido urbano discontinuo (véanse los Planos 3, 4 y 5).

En efecto, los fraccionamientos nacen sin que exista un vínculo estructural o formal entre ellos y el sistema urbano. La extensión de las redes de infraestructura y de las vías de circulación, cumplen una función principal: “alargar el campo físico de la especulación, dejando verdaderos desiertos urbanos”.<sup>55</sup> En ese sentido, los fraccionamientos fueron un factor que acompañó, e incluso aceleró, la expansión urbana metropolitana. En estos años, se empieza a hablar de déficit de suelo, un término que alude a una compleja concepción de lo urbano y que amerita ser matizado pues, en realidad, lo que existe es una fuerte especulación de terrenos en la periferia y dentro de la misma ciudad; estrategia de “congelamiento” de la propiedad que, debido a la fuerte demanda existente, no corre muchos riesgos financieros, pudiendo mantenerse por años en una “espera segura”.

La estructura general de la ciudad refleja una de las características principales del crecimiento urbano de esos años: su naturaleza contradictoria. Las desigualdades se expresan, tanto en el espacio construido, como en la armadura social. Guadalajara se convierte en varias ciudades:

### *La del hábitat de los grupos económicamente desfavorecidos*

En lo general, el hábitat popular se caracteriza por sus pocas áreas verdes y por tener un espacio construido que es netamente superior al espacio libre, de donde resulta un coeficiente de construcción elevado y fuertes densidades. La infraestructura es muy precaria y de calidad irregular con muy poco –y en ocasiones sin ningún– equipamiento colectivo y social.

Los lotes de los fraccionamientos son individuales y pequeños, casi todos de una dimensión mínima que, de acuerdo con la ley de 1968 –primera que tipifica la habitación de tipo popular–, es de noventa metros cuadrados; existen antecedentes, sin embargo, de varias familias, que a finales de los sesenta, subdividen sus predios a la mitad con el objeto de poder cubrir el pago de su lote (el cual, se veían amenazados de perder), en una estrategia de auto-financiamiento que, finalmente, atenta en contra de sus condiciones de vida por la exigüidad del espacio en que viven.

---

55 Grandes avenidas como M. Otero, Lázaro Cárdenas, Patria, contribuyen a extender en forma desmedida la periferia. Solínfs, *Op. Cit.*, V. 2, p 35. Nótese particularmente la influencia de esta última avenida, pues un número importante de fraccionamientos se desarrolló a lo largo de su eje.

La oferta tan amplia de suelo para los estratos populares conforma una *media luna de pobreza* en el oriente de la ciudad, con extremos o “puntas” que nacen al norte y al sur.<sup>56</sup> Además de los lotes de los fraccionamientos proletarios, existe vivienda colectiva en donde viven entre seis y siete mil familias.<sup>57</sup> Al sur, próximo al ferrocarril, se confirma el Plan en *Zoning*, con la delimitación de zonas industriales y hábitat obrero a su alrededor, con fraccionamientos como La Colonia Ferrocarril, El Fresno, Colonia del Sur; en realidad, varias de esas colonias albergan pequeñas unidades de producción familiar, que ocasionan una mezcla de actividades de producción y de consumo.

El eje oriente-poniente polariza socialmente, cada vez más, a la población, y materializa, a través del espacio construido y los grupos que lo habitan, la división de clases. En el extremo de la “media luna” se asientan los pobres, confundándose la habitación con pequeños talleres manufactureros y artesanales, microindustrias y fábricas clandestinas. Por el otro extremo, los grupos de recursos elevados se apropian de esa parte de la ciudad. Bajo esa estructura de ordenamiento socio-espacial, el eje termina por convertirse en el *espejo moral y social de la ciudad*.

El hábitat popular se compone también de las zonas viejas y deterioradas del centro de la ciudad, en donde familias pobres rentan una vivienda que, muchas veces, es sólo un cuarto con una mala ventilación e iluminación, e incluso, a veces sin ellas. Se trata de vecindades con servicios colectivos de pésima calidad e higiene y, por lo general, en condiciones físicas deplorables; por su localización, privilegiada muchas veces, el pago de la renta es relativamente elevado. A partir de los cincuenta, el centro acentúa su carácter comercial y de hábitat social, con el éxodo definitivo de las familias de recursos elevados a la periferia oeste y noroeste.

### *La del hábitat de los grupos económicamente favorecidos*

Las zonas verdes, espacios abiertos, servicios urbanos completos, equipamientos públicos y sociales y usos de suelo estrictamente residenciales, son las características principales de ese tipo de hábitat. Predios de una

---

56 Según Germán Solinís, para 1970, los fraccionamientos populares representan más del 60% del área urbana de la ciudad, *Op. Cit.*, V. 1, p. 89.

57 Según datos oficiales, proporcionados por la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara, en las vecindades de la parte céntrica de los sectores Libertad y Reforma —lo que eran los antiguos barrios— vivían el 3% o 4% de la población tapatá de ese entonces.

superficie mínima de 300 metros cuadrados, más de un tercio de la superficie sin construir y servidumbres frontales (y en ocasiones laterales), determinan el marco construido en esa parte de la ciudad.<sup>58</sup>

La mezcla de un saber-hacer técnico con un poder-hacer económico, da como resultado, formas y estilos urbanísticos independientes a la trama reticular que, hasta entonces, ha prevalecido en el ordenamiento del espacio. Desarrollos tipo *Country Club*, con trazos orgánicos adaptados a las características del terreno, separación de funciones, incorporación de elementos que intentan diferenciarse de la estructura urbana, conforman el nuevo modelo en las partes ricas de la ciudad.

“La tipología obedece a criterios culturales importados por arquitectos que hacen su entrada definitiva en la escena urbana a partir de la segunda mitad del siglo”.<sup>59</sup> Se crean fraccionamientos con cualidades paisajistas, que buscan integrarse al medio ambiente con el diseño (Patria, Jardines del Bosque, Vallarta Poniente, Chapalita, algunos de ellos situados en la periferia como Las Fuentes); otros se conciben como elementos autónomos a la ciudad, cuasi cerrados, similares a los suburbios americanos (Lomas del Valle, Colinas de San Javier, *Country Club*); se trata de proyectos que derivan de una ideología de la seguridad social, cf. Apartado. 6), y fuera de la mancha urbana una parte de las tierras a comercializar, se reserva al consumo de los grupos económicamente privilegiados, quienes buscan un hábitat de baja densidad.<sup>60</sup>

### *La del hábitat de la clase media*

Lotes con una superficie que oscila entre los 140 m<sup>2</sup> y 250 m<sup>2</sup> en promedio, obras de urbanización con los servicios estrictamente necesarios —en ocasiones sin ellos—, ciertos espacios libres y áreas no construídas, que equivalen al 20% de la superficie de los lotes, conforman las características principales de este tipo de hábitat. Con la ruptura del modelo socioespacial concéntrico, “la ciudad” de los sectores de recursos medios, deja de situarse en un “anillo intermedio” de la mancha urbana. Solinís escribe: “si bien es difícil localizarlo en alguna parte de la aglomeración, el

---

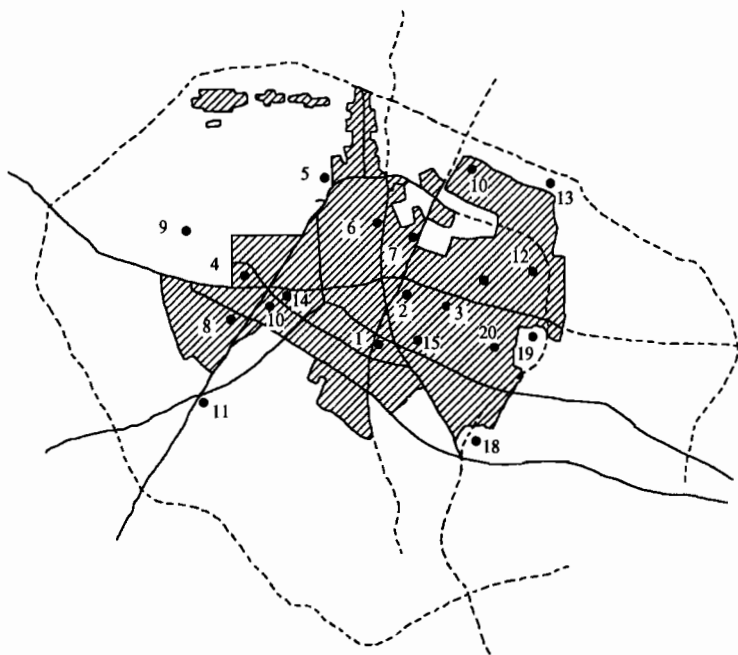
58 La obligatoriedad en el retiro frontal de la construcción, trae como consecuencia, el abandono definitivo de la manzana, en tanto que un envolvente continuo. Sobre los aspectos urbanísticos del desarrollo véase el documento *La Cuadrícula en el desarrollo hispanoamericano*, López, Eduardo. *Op. Cit.*

59 Germán Solinís, *Op. Cit.*, Vol. 1, p. 90.

60 Solinís, *Op. Cit.*, V. 1, p.133.

paraíso de la clase media, tiene una tendencia a ubicarse al sur y al sureste".<sup>61</sup> En realidad, los fraccionamientos de este tipo de clientela, se ubican por igual en las zonas de saturación urbana (recuérdese las operaciones como San Carlos, Somellera, Agua Azul, en lo que fue el lecho del río), como en la periferia de la ciudad, con proyectos puntuales como Prados Tepeyac, Estadio Poniente, Calzada Olímpica (cf. Planos 3, 4 y 5).

**Plano 3**  
**Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1940-1950)**

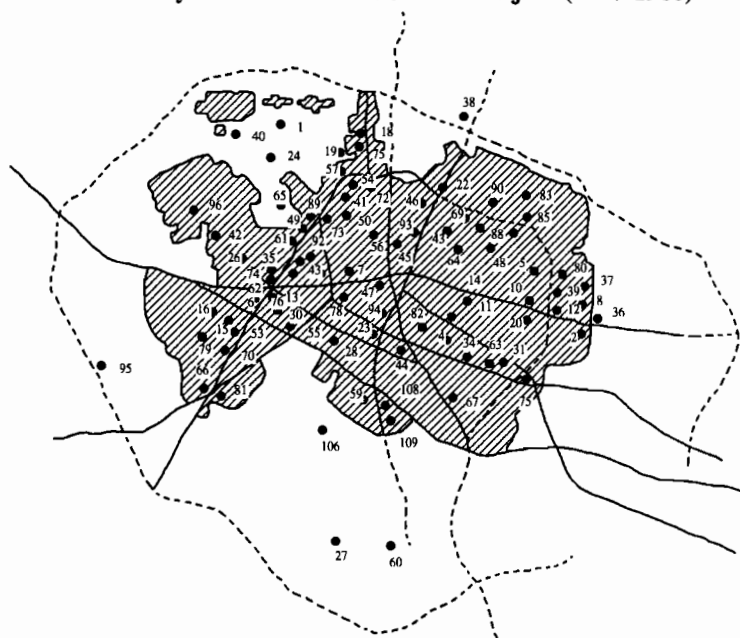


- |                           |                            |                       |
|---------------------------|----------------------------|-----------------------|
| 1. El Tepopote            | 8. Chapalita               | 15. Quinta Velarde    |
| 2. Las Conchas            | 9. Ciudad Universitaria    | 16. La Federacha      |
| 3. Obrera Carrillo Puerto | 10. Arcos Vallarta         | 17. La Huerta         |
| 4. Vallarta Poniente      | 11. Santa Edwiges          | 18. Quinta Los Alamos |
| 5. Country Club           | 12. Penal 2a. zona         | 19. El Hormiguero     |
| 6. Barranquitas Mezquitán | 13. Hab. Popular Huentitán | 20. La Loma           |
| 7. Alcaraz                | 14. Ladrón de Guevara      |                       |

Fuente: Obras Públicas H. Ayuntamiento de Guadalajara.  
 Realizó: E. López Moreno.

61 Germán Solín, *Op. Cit.*, Vol. 1, p. 134.

**Plano 4**  
**Colonias y fraccionamientos en Guadalajara (1950-1960)**



- |                          |                                 |                               |
|--------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| 1 Tepeyac                | 25. Del Sur                     | 49 Hacienda Col. Italia       |
| 2. Aurora                | 26. Monraz                      | 50. Villaseñor                |
| 3. Lic. Figueroa         | 27 Col España                   | 51. Hab Popular N° 2          |
| 4 Unidad Modelo          | 28. Col. del Fresno             | 52 Trab. Recursos Hidra       |
| 5. Lic. Figueroa         | 29. Ruiz Galindo, Santa Edwiges | 53 Chapalita Sur              |
| 6. González Fernández    | 30. Arcos Galindo               | 54 Cortés                     |
| 7. Residencias           | 31. SUTAJ                       | 55. Jardines del Bosque       |
| 8. San Rafael            | 32 Lomas del Valle              | 56. Barranquitas              |
| 9. Blanco y Cuellar      | 33. Postes Cuates               | 57 Lomas de Country           |
| 10. Potrero Alto         | 34 San Antonio                  | 58. Santa Elena Alcalde       |
| 11. Medrano              | 35 Vallarta Norte               | 59. Zona Industrial           |
| 12. San Rafael Ayala     | 36. San Joaquín                 | 60 Cerro del Cuatro           |
| 13 Arcos Vallarta        | 37 Hermosa Provincia            | 61 Col. Italia                |
| 14. La Huerta (Baeza)    | 38 El Mirador                   | 62. Vallarta Sur 3a. secc.    |
| 15. Granjas de Chapalita | 39 Hernández Romo               | 63. Lomas del Paradero        |
| 16. Las Flores           | 40. San Francisco               | 64 Belisario Sierra Madre     |
| 17. La Capacha           | 41. Chapultepec Country Club    | 65. Providencia 1a. secc.     |
| 18. Atemajac             | 42 San Lucas                    | 66. Ciudad del Sol            |
| 19. Santa Elena          | 43. Ladrón de Guevara 3a. Secc  | 67. El Rosario                |
| 20. Magaña (Medrano)     | 44 Tepopote Oeste               | 68. San Andrés                |
| 21. Independencia        | 45 Alcalde Barranquillas        | 69. Belisario Montes Altos    |
| 22. Revolución           | 46 Belisario Domínguez          | 70. Anexo C de Polo Chapalita |
| 23 Tepopote, Este        | 47 Fresno Mesquitán             | 71 San Isidro                 |
| 24 Agraria               | 48. Santa María                 | 72. Independencia Poniente    |

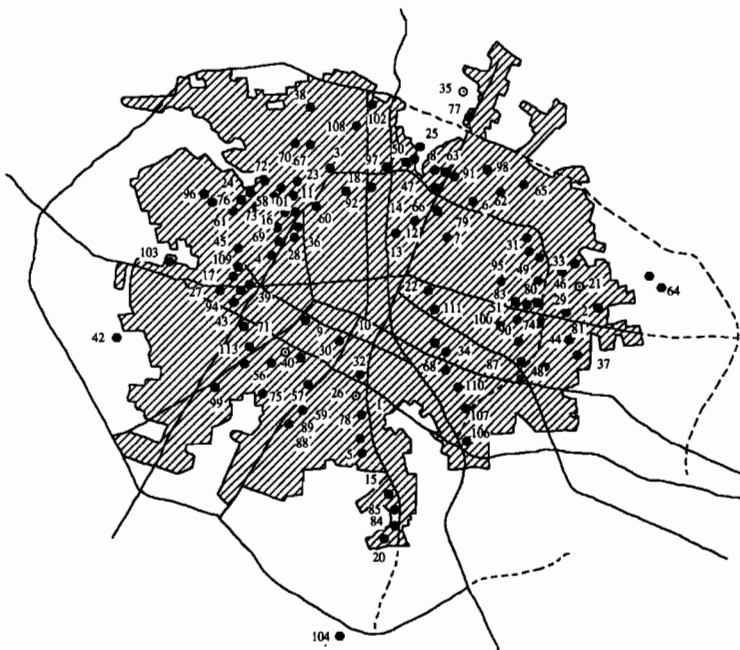
Continuación mapa 4

- |                              |                          |                              |
|------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| 73. Americas Colomos         | 81. Verde Valle          | 89. Circun. Amépcas          |
| 74. Circun. Vallarta         | 82. Docar                | 90. San Marcos               |
| 75. La Paz                   | 83. Veracruz             | 91. San Martín 1a y 2a secc. |
| 76. Jardines de los Arcos    | 84. Lomas de Polanco     | 92. Las Américas             |
| 77. Linda Vista              | 85. Oblatos              | 93. Lomas Independencia      |
| 78. Ferrocarril del Pacífico | 86. El Dean, anexo       | 94. Ferrocarriles            |
| 79. Tepeyac (Casino)         | 87. El Dean, Col. Obrera | 95. Prados Tepeyac           |
| 80. Libertad                 | 88. Circun. Manuel Acuña | 96. Colonia Guadalajara      |

Fuente: Obras Públicas H. Ayuntamiento de Guadalajara.

Realizó: E. López Moreno.

**Plano 5**  
**Colonias y fraccionamientos en Guadalajara**  
**(1960-1970)**



- |                              |                             |  |
|------------------------------|-----------------------------|--|
| 1. Frac. El Dean             | 6. Circunvalación Belisario | 11. Providencia 2a. secc               |
| 2. Jardines de San Francisco | 7. Ex-Ejido de Oblatos      | 12. Alcalde Barranquitas 1a., 2a secc. |
| 3. Jardines del Country      | 8. Estadio Poniente         | 13. Alcalde Barranquitas 3a. secc.     |
| 4. Circunvalación Guevara    | 9. Arregui, Fresno Oriente  |  |
| 5. Zona Industrial Sur       | 10. Fresno, Oriente         |  |

*Continuación mapa 5*

14. Alcalde Barranquitas 2a. secc.	47. 2a. Unidad Pte.	80. Anexo San Rafael
15. Clemente Orozco	48. Cuauhtémoc, anexo	81. El Hormiguero
16. Becerra	49. Moreno Padilla	82. Magaña (Mario)
17. San Jorge Vallarta	50. Unidad Santa Elena Alcalde	83. La Aurora
18. Mezquitán	51. Arregui, F.F.P.P	84. Miravalle
19. Rancho Blanco	52. Lagos de Oriente	85. Miravalle IV secc.
20. Cerro del Cuatro	53. Unidad Olímpica	86. Higuerrillas
21. Oblato Pte.	54. Colón Alcaraz	87. Jardines de la Paz
22. El Oro	55. Prados del Nilo	88. López de Legaspi
23. Jardines Providencia	56. Unidad Justicia de las Torres	89. Anexo Colón Ind.
24. Providencia 3a. secc.	57. Unidad Deportiva	90. Gofo de México
25. Estadio poniente	58. Providencia 1a. secc.	91. Monumental
26. Número 2	59. Colón Industrial	92. San Bernardo
27. Vallarta Cuauhtémoc	60. Unidad Mezquitán Country	93. Inver y Terrenos de Occte
28. Ladrón de Gurevara, Ote.	61. Lomas de Providencia	94. Terrenos Cerv Cuauhtémoc
29. El Zalate	62. San Vicente	95. Unidad Santos Degollado
30. Colón	63. Jardines Alcalde	96. Lagos del Country
31. El Mirador de Oblatos	64. Lagos de Oriente	97. Tránsito
32. Ocho de Jalisco	65. Unidad Popular Oblatos	98. Unidad Hab. Belisario D
33. Popular	66. Anex. Ote. Sta Elena	99. Verde Valle ampliación
34. Calzada Olímpica	67. Impulsora Circunvalación	100. La Nopalera
35. Huentitán El Bajo	68. Jardines del Rosario	101. Providencia Ote.
36. Constructora El Clan	69. Italia Providencia	102. Rancho Nuevo
37. La Florida	70. Lagos del Country	103. Villa Universidad
38. Constitución	71. Campo de Polo anexo	104. Santa María Tequepexpan
39. Jardines de San Ignacio	72. Providencia 5a secc.	105. González Rubio
40. Movimiento Justicia Social	73. Residencial Juan Manuel	106. Bosques del Boulevard
41. Casa Amarilla	74. Esteban Alatorre	107. Lagos de Guevara
42. Jardines de Guadalupe	75. Jardines del Valle	108. Jardines de Atemajac
43. Jardines de la Victoria	76. Arcos Acueducto	109. Zona San Lucas
44. El Porvenir	77. El Mirador	110. Dr. Arce
45. Monraz ampliación o Ross	78. 2a. Zona Industrial	111. Unidad Hab. Guad.
46. Balcones de Oblatos	79. Unidad Independencia	112. González González
		113. Saracho

Fuente: Obras Públicas H. Ayuntamiento de Guadalajara.  
Realizó: E. López Moreno.



## 5. La integración de la industria de la construcción en la promoción inmobiliaria

*La renta que usted paga, es gasto que jamás se recupera, invierta su dinero en comprar su casa propia, con sólo 17,400 de enganche y 60 abonos mensuales de 1,560 pesos. Véala en Calle Florencia N° 1956, a una cuadra de Américas.*

*El Informador, inserción publicitaria, 1958*

A partir de 1960, se empieza a desarrollar una segunda etapa de la promoción, que pasa de la viabilización del suelo urbano, a la promoción inmobiliaria propiamente dicha, esto es, a la construcción de casas habitación. Esta mutación supone una valorización del sector de la construcción, que se articula con la industria de este ramo, y que da lugar a una gran diversificación de los modos de producción.

En efecto, de los años cuarenta a los sesenta, se han incorporado a la mancha urbana más de 7,475 has., con el desarrollo de 146 fraccionamientos registrados por el Ayuntamiento, y el producto ofertado ha sido casi exclusivamente suelo. Los adquirientes construyen ellos mismos o mandan edificar su vivienda, los productos construidos funcionan fuera de la lógica: dinero-mercancía-dinero, que caracteriza el sistema de producción capitalista; en ese sentido, se puede considerar que el sector inmobiliario no se constituye aún como un "mercado moderno".<sup>62</sup>

La transición a ese mercado, se ve en gran parte favorecida, por el modo de producción de la vivienda por encargo. Algunos de los constructores que trabajan para los propietarios de los lotes, terminan por constituir pequeñas empresas de construcción, con el objeto de responder con mayor prontitud y eficacia a una demanda cada vez más importante. Si bien la vivienda no se hace aún en serie ni para un mercado anónimo, se empiezan a dar las condiciones para un cambio de una forma de producción artesanal a un trabajo asalariado en el que, el constructor, deja de percibir un pago del usuario final con quien celebra un contrato, y en lugar de ello, invierte su propio capital en la producción de casas para venta que no necesariamente se dirigen a un cliente particular.

<sup>62</sup> En su estudio sobre el cambio en el uso y tenencia de la tierra, Beatriz García P., señala que el surgimiento y consolidación del sector inmobiliario, vinculado con la industria, se hizo en los años 1975-1985, lo que nos parece demasiado tardío; basta para ello, recordar el Programa Financiero de Vivienda, desarrollado en 1963, en el que se otorgan créditos hipotecarios para la producción de vivienda social con la participación de promotores privados (cf. bibliografía).

La necesidad de pasar a otra escala de producción, de racionalizar la producción y reducir comparativamente los costos, en relación a otros constructores, lleva a que algunos de los agentes invadan definitivamente el campo de la construcción en la búsqueda de un mayor control del proceso. Aquéllos que pudieron acumular un mayor capital en sus primeras operaciones de urbanización (ya sea propietarios patrimoniales que se asocian con fraccionadores o promotores-urbanizadores), amplían su esfera en lo que constituye un desarrollo incipiente de la industria de la construcción.

En ese nuevo sector inmobiliario, la producción deja de hacerse en forma aislada, para orientarse al mercado general con procesos productivos que tienden a ser repetitivos y continuos.<sup>63</sup> Con los años, el proceso puede evolucionar a una rama capitalista gracias a la concurrencia de diversos factores, entre ellos:

- el crecimiento general de la economía y la expansión del mercado que permite una mayor distribución del ingreso;
- una necesidad habitacional más aguda con una demanda más solvente;
- una mayor concentración de capital que crea las condiciones para acumular en este sector;
- la aparición de sistemas financieros que por un lado amplían las capas de acceso de la población y por otro reducen las tasas de riesgo de los promotores, quienes no requieren invertir grandes sumas de sus capitales patrimoniales;
- la participación creciente del Estado, que se hace un demandante más, a una escala masiva de producción.

De esa manera, se puede desarrollar la producción industrial en una nueva fase de promoción inmobiliaria que valoriza y capitaliza, por primera vez, el sector de la construcción.<sup>64</sup> Evidentemente, los agentes que participan en esta fase de promoción inmobiliaria privada, son más variados que los del modo de producción anterior: propietarios patrimoniales y promotores que contratan compañías de construcción independientes; promotores-constructores que ellos mismos desarrollan las operaciones y

63 Sobre este tema, véase el artículo de Samuel Jaramillo sobre las formas de producción del espacio construido en Bogotá (cf. bibliografía).

64 Entre los factores que contribuyeron a impulsar la producción inmobiliaria, en detrimento de la producción por encargo, Wario considera de importancia la llegada de una nueva "clientela" de cuadros gerenciales de empresas de capital extra-regional, que están habituados a este tipo de oferta. En ese mismo artículo, el autor hace notar el importante incremento que tiene el sector de la construcción en la PEA en esos años, pasando del 7% al 10% del total entre 1950 y 1970, con una tasa de incremento promedio anual de 6.5% para los años 1960-1965 (Esteban Wario, Crecimiento urbano y acumulación de capital, *Op. Cit.*, p. 157).

que, al controlar los aspectos técnicos y económicos, participan en todas las fases de producción de la vivienda; socios capitalistas y algunos agentes inmobiliarios “puros”,<sup>65</sup> cuya función se limita a promover y negociar la venta de las casas, por lo que reciben un porcentaje del valor del inmueble en calidad de pago de servicios. Si bien es cierto que las asociaciones entre estos diferentes agentes, empiezan a ser más frecuentes, debido a la búsqueda de una integración general del proceso de producción, debe anotarse la ausencia de grandes empresas constructoras con técnicas avanzadas.<sup>66</sup> Entre las más importantes, algunas empiezan por controlar el suelo en tanto que capital productivo, en seguida la urbanización y la edificación de la vivienda y, por último, la circulación final del producto; en esa lógica, procuran hacerse de grandes extensiones de terrenos periféricos a fin de asegurar un control oligopólico del mercado; desde finales de los años sesenta, se empieza a hacer patente ese fenómeno, grandes empresas prosperan absorbiendo las pequeñas y captando un número importante de las operaciones.

Un elemento importante sigue siendo la transferencia de capitales de otras ramas, como la industria y el comercio y el sistema financiero que se desarrolla en esos años; sin duda, a causa de las dificultades de ampliación y acumulación en esos sectores, en particular, en los dos primeros. Los capitalistas —que se convierten en promotores inmobiliarios o que se asocian a ellos—, invierten en los bienes raíces y el sector inmobiliario por varias razones: la elevada rentabilidad, los pocos riesgos, la facilidad con que pueden recuperar su capital, la transparencia de las operaciones y su carácter limitado y preciso. A lo largo de su trabajo, Carlos De Alba y Dirk Kruijt, hacen notar el comportamiento definitivamente especulativo de los empresarios industriales tapatíos, quienes deciden invertir sus excedentes de capital en ramas no necesariamente productivas como el sector inmobiliario; sector en el que acumularon importantes capitales.<sup>67</sup>

---

65 El término lo tomamos de C. Topalov, quien en su libro *Les promoteurs immobiliers...*, desarrolla un apartado especial sobre las funciones inmobiliarias y su modo de articulación. Análisis metodológico que nos aportó una gran luz en nuestro trabajo (cf. bibliografía). Véase en el Período 5, los cuadros que dan cuenta de las diversas funciones que desempeñan los promotores de la construcción de vivienda en el estado, realizados en base a la metodología de Topalov.

66 Wario, Esteban. Crecimiento urbano y acumulación de capital, *Op. Cit.*, p. 157.

67 En una de sus múltiples reiteraciones al respecto, De Alba y Kruijt escriben: “Aunque el textil, la ropa y el vestido, siguieron siendo el núcleo de sus habilidades empresariales, se diversificaron en otras ramas y adquirieron empresas de electricidad, hoteles y bienes raíces. Como compraron muchos terrenos en Guadalajara y sus alrededores, con la urbanización explosiva de la ciudad, en los años sesenta y setenta, adquirieron de nuevo fortunas, esta vez por la venta de terrenos, su lotificación y la participación en demás actividades especulativas” (De Alba, Kruijt, *Op. Cit.*, p. 129).

Wario, por su parte, insiste en señalar que un rasgo distintivo del sector inmobiliario, es su estrecha conexión con los sectores básicos de la economía local, principalmente en cuanto al origen de sus capitales y todavía más en particular con el comercio: “Más del 60% de las 90 empresas constructoras más importantes de Guadalajara, tienen sus orígenes en el sector comercial e industrial de bienes de consumo.”<sup>68</sup> Existen antecedentes, sin embargo, de que a finales de los sesenta, una parte de esos capitales empieza a convertirse en un capital autónomo, en el que los constructores tienen un peso importante en el sector. Es también en estos años, que se hace más clara la separación entre el capital inmobiliario y la propiedad patrimonial del suelo; en gran parte, porque el mercado de tierra se desarrolla independientemente por la presión que los propios promotores colocan sobre él, incrementando la renta de este bien.

## 6. El sector inmobiliario y sus estrategias promocionales

*La Colonia Oblatos tiende a coadyuvar a la solución del problema de la habitación popular en Guadalajara, porque los precios con los cuales se pondrá a la venta serán los más bajos de plaza y los lotes serán de poco metraje con objeto de que las personas de bajos recursos puedan adquirirlos pues además del bajo precio en que se darán al mercado, se darán las más liberales facilidades de pago*

Archivo Municipal de Guadalajara, citado por D. Vázquez

Categoría, comodidad, exclusividad, urbanización de primera y buena inversión. He ahí algunos mensajes publicitarios para un cierto tipo de habitantes. Cercanía al centro de la ciudad, precio bajo, sin intereses, largo plazo para pagar y sin enganche. Otros mensajes, pero para una clientela diferente (cf. Recuadro C). La promoción —entendida como una lógica de comercialización o de circulación del producto ofertado— es un instrumento eficaz de valorización del suelo y de lo que se haya edificado en él. Desde la concepción misma de la operación, hasta su realización y venta, puede tomar diversas formas; señalamos sólo aquellas que, a nuestro modo de ver, utilizan los promotores de esos años:

En el caso del hábitat residencial:

a) Hacen una adaptación reducida en escala y en calidad del hábitat residencial. Algo que se encuentra a medio camino entre la reducción mercantilista del hábitat de las capas medias y la manifestación opulenta de las altas.<sup>69</sup>

68 Wario E., *Op. Cit.*, p. 155. Los datos se refieren a un estudio llevado a cabo en 1975.

69 Nos referimos a proyectos como Los Maestros, Prados Vallarta, Lomas. Solinís, *Op. Cit.*, Vol. 1, p. 142.

b) Llevan a cabo una urbanización por etapas en que, además de reducir riesgos financieros y facilitar los esquemas de inversión, ponen en práctica una estrategia de promoción-valorización del suelo que, posteriormente, comercializaran: por ejemplo, Chapalita: ciudad campestre, primera sección. Chapalita ciudad jardín, segunda sección.

c) Insisten en la importancia de poder acceder a una propiedad privada, como parte fundamental de un proceso de consolidación de un patrimonio familiar. Veamos un ejemplo:

El bienestar a su alcance ¿Cómo? Si gasta usted un poco menos de lo que gana. Si emplea sus recursos sobrantes ventajosamente, esto es, comprando un lote en la pintoresca Colonia Reforma. Tendrá una propiedad, cuya posesión *despertará en usted sus instintos conservadores*. Se habituará a hacer ahorros y llegará a asegurarse un pequeño capital que le permitirá comodidades, independencia y tranquilidad en su hogar.<sup>70</sup>

d) Establecen un plazo corto y estricto, en el que los propietarios de lotes se comprometen a edificar su vivienda, con el objeto de darle un impulso a la operación y consolidar el sitio. Por el contrario, publicitan que el comprador no está obligado a construir; lo que, evidentemente, muestra el espíritu especulativo de la promoción (en ese caso, el fraccionador apuesta a la venta rápida y no a la valorización del lugar a mediano plazo).

e) Determinan *a priori*, las características de los bienes inmuebles a edificar, a fin de conservar una alta coherencia formal y una gran homogeneidad en el conjunto. Crean una verdadera planificación urbana de derecho privado, que determina obligaciones y servidumbres, para los compradores con el objeto de valorizar el sitio.

f) Crean nuevos tipos de productos arquitectónicos y financieros (cf. Los apartamentos, Recuadro B).

En el caso del hábitat popular:

1. Fundamentan sus operaciones en un principio ideológico capital: la necesidad impostergable de atender a los sectores populares, pues se trata de “gentes modestas, humildes, pobres, quienes tienen necesidad de un apoyo”.<sup>71</sup> Dado su “espíritu de cooperación”, solicitan a la autoridad municipal, derogaciones de todo tipo: reducciones en las cuotas, en las fianzas que tienen que depositar y en el pago de la donación de terrenos al Municipio, exenciones de impuestos, condonaciones múltiples... y

70 *El Informador*, 29 de marzo de 1923, Hemeroteca de la Biblioteca Pública del Estado. El subrayado es nuestro.

71 Fraccionamiento Lomas de Polanco, Archivo del Departamento de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

### Recuadro B

#### Los apartamentos: una nueva expresión del hábitat colectivo

A finales de los sesenta, los promotores privados desarrollan una estrategia encaminada a facilitar el acceso a sectores medios de la sociedad; para ello, proponen formas intermedias entre la propiedad individual y el simple alquiler: nos referimos a la construcción agrupada en apartamentos, ya sea en propiedad horizontal o vertical. Una solución que permite expandir el mercado inmobiliario y que, con los años, provoca un cambio de actitud en el consumo del hábitat.

Preocupados por asegurar que el capital se reproduzca sin muchos riesgos y conscientes de que el suelo es cada vez más caro y menos disponible, los promotores buscan atraer nuevos asociados que inviertan en este tipo de inmuebles residenciales *prêts à habiter*. Un tipo de mercado, cuyas ventajas son múltiples: (i) si la oferta se destina al alquiler, se le da una cierta seguridad a la inversión;<sup>72</sup> (ii) se trata de un mecanismo ideal para intervenir en zonas de renovación urbana; (iii) como vivienda nueva, tiene la posibilidad de reducir los costos de construcción y, en consecuencia, ampliar la demanda; (iv) es un tipo de solución que favorece la política de accesión a la propiedad; (v) la industria de la construcción se ve igualmente favorecida, así como la tecnología constructiva, que requiere de un grado mayor de especialización.<sup>73</sup>

hasta la recepción parcial del fraccionamiento, dada la apremiante necesidad de habitación que tienen los compradores, puesto que sus operaciones favorecen el acceso a la propiedad, y con ello, la estabilidad social.

2. Insisten en señalar las facilidades crediticias, que están en medida de otorgarle al comprador y enfatizan que se trata de un producto accesible a sus bolsillos (véase el epígrafe que aparece al inicio del período).

3. Estos agentes tienen la habilidad de relacionarse estrechamente con los poderes locales. El clero, por un lado, y los funcionarios de la administración pública, por el otro. "Parece ser", escriben De Alba y Kruijt, refiriéndose al primero de esos poderes, "que existe un campo de relaciones estructurales entre los empresarios y la Iglesia, dentro de un marco general que engloba un proyecto tácito de cooperación y buen entendi-

72 Nótese que la construcción para la vivienda en alquiler no se desarrolla en este período. Una parte del parque de vivienda existente se transforma para ese objeto, lo que representa solamente un cambio en los modos de ocupación.

73 Memoria del Congreso Panamericano sobre la Vivienda de Interés Social (VIS), celebrado por la OEA en Venezuela en 1958.

miento".<sup>74</sup> En cuanto al segundo de esos poderes, la estructura de relaciones y las alianzas que establecen los promotores, les faculta a que las leyes sean negociadas y reinterpretadas constantemente, permitiéndoles que la "cosa pública" sea sujeta a incesantes apropiaciones privadas, lo que termina por favorecer el ejercicio de un poder de cooptación y de derogación.<sup>75</sup> Veamos tres ejemplos que ilustran bien ese poder:

A. *Un caso de derogación de la ley: la transgresión al primer Plan regulador de 1943: promotores privados-gobierno del Estado-Ayuntamiento.* El 19 de noviembre de 1944, el agricultor José Aguilar Figueroa, solicita la aprobación de un fraccionamiento situado al poniente de la ciudad, entre la vía del ferrocarril Guadalajara a Ameca al sur y al poniente de la carretera nacional México-Guadalajara, al que la Dirección de Planeación Servicios y Obras Públicas, le contesta "que la zona está fuera de los límites de la ciudad y es zona de reserva, susceptible de un fraccionamiento campestre para la formación de pequeñas granjas agrícolas."<sup>76</sup> El 27 de diciembre del mismo año, se aprueba el Fraccionamiento Chapalita, en base a esa resolución, que se apoya en lo dispuesto en el Plan Regulador de Guadalajara.<sup>77</sup> Tan sólo seis meses después, el propietario pide el cambio de usos de suelo, de campestre a urbano, arguyendo la razón siguiente:

Ya iniciados los trabajos, se hizo patente la dificultad de que el comprador de lote dotara a éste del agua necesaria, por ser muy profundas las perforaciones y muy escasos los medios y conocimientos con que se cuenta actualmente para ejecutar con éxito esa clase de trabajos; pudiendo decirse lo mismo, en cuanto a las fosas sépticas necesarias en cada lote.

Por los anteriores motivos y con la supervisión de la Dirección de Planeación, Servicios Urbanos y Obras Públicas, se procedió a hacer las instalaciones de tubería para

---

74 De Alba y Kruijt, *Op. Cit.*, p.236. En su libro, los autores evocan a J. Meyer, quien enfatiza la capacidad del poder eclesiástico para influir en el ámbito ideológico y cultural, pues el clero sigue fuertemente ligado al poder económico y político. Por su parte, Margarita Sánchez sostiene la tesis de que las instituciones gubernamentales, la iniciativa privada y la Iglesia, conformaron un poder triangular a fin de mantener su poder hegemónico, controlando, por una parte, los grupos que sostienen su poder y por otra estableciendo las reglas de comportamiento social. Para ella, la construcción del espacio urbano —a través de los fraccionamientos populares— permite la reproducción de ese poder y la consolidación del capital y el Estado. Véase *Le phénomène des fractionnements...*, *Op. Cit.*

75 Jean Riveleis, *L'influence des theories urbaines sur la pratique de la planification-Guadalajara (Mexique)*, ORSTOM, París, 1992.

76 Archivo Municipal de Guadalajara, DPSOP, 20 de octubre de 1944.

77 El Plan Regulador fue realizado por los ingenieros José Amezcua Rivas y Rafael Urzúa, ese mismo año. Por diversas razones no fue puesto en práctica posteriormente.

### Recuadro C Estrategias de la promoción\*

#### *Fraccionamientos Residenciales*

- *Jardines del Bosque*, el fraccionamiento de categoría (1957).
- Lo mejor de la vida es gratis!.. para quien sabe buscarlo. Busque usted su bienestar en *Lomas del Valle*, en donde la naturaleza regala sus mejores dones: aire puro, paisaje maravilloso, árboles, parques y jardines, flores, sol, amplias avenidas pavimentadas, agua en abundancia, paz y tranquilidad (1957).
- *Ciudad del Sol*, la zona residencial de más categoría que ofrece a usted todas las comodidades: agua, luz, drenaje, alumbrado de vapor de mercurio, parques... (1957).
- *Jacarandas*, paraíso para vivir. Superior a todos por estas razones: pavimentos de concreto hidráulico, instalaciones ocultas para luz y teléfonos, un teléfono para cada lote, alumbrado fluorescente, agua en abundancia... (1959).
- Al comprar su terreno en *Chapalita*, usted obtiene todo en servicio activo: escrituras gratis, gestión de crédito para la construcción a pagar como renta en diez años (1956).
- Tres centavos diarios por metro cuadrado en *Chapalita*. El más importante fraccionamiento. Esto lo demuestra:
  - ¿Cuántas familias previsoras compraron sus lotes? 1,053
  - ¿Cuántas fincaron ya y viven felices? 529
  - ¿Cuántas están fincando actualmente? 48.
 Usted también puede hacer felices a los suyos y comprar hoy mismo (1955).
- Terrenos la mejor inversión de todos los tiempos, ésta es una verdad indiscutible en Fraccionamiento *Chapultepec Country Club*, la zona residencial más exclusiva ofrece el máximo de garantías en su inversión porque es el fraccionamiento mejor ubicado de Guadalajara con urbanización de primera (1956).

#### *Fraccionamientos Populares*

- Compre su lote sin enganche, sin intereses, 72 mensualidades. A ocho minutos del centro, *Lomas de Polanco* (1959).
- No se vaya a las lejanas orillas. Viva en el centro de Guadalajara. Más que un fraccionamiento, le estamos ofreciendo terrenos en el corazón mismo de la ciudad: usted puede disfrutar de todas las comodidades del centro. Fraccionamiento céntrico residencial *Alcalde Barranquitas* (1959).
- Compre su lote... construya su casa y viva mejor en la *Colonia Independencia* (1958).
- Una importante noticia... el Fraccionamiento *Santa Elena Alcalde*, próximo a terminar las obras de urbanización, ofrece sus últimos lotes chicos, sin enganche, sin intereses y cuatro largos años para pagar (1957).

\* anuncios aparecidos en diferentes años en el periódico *El Informador*



agua y drenaje, siendo de la primera calidad y la mejor clase... Lo que de hecho, le ha convertido en un fraccionamiento urbano.<sup>78</sup>

Al derogarse el Plan, no sólo se cambian los usos de suelo del fraccionamiento sino de la zona completa; las áreas de reserva urbana se incorporan a la ciudad, sin mayor trámite que una simple autorización de una sola operación. El fraccionador-promotor, logra así, valorizar la propiedad en un cambio, que por sí mismo, reditúa enormes ganancias.<sup>79</sup>

*B. Un caso de reinterpretación de la ley sobre fraccionamientos urbanos: promotores privados-Ayuntamiento.* El ciclo normal: tramitación-construcción-venta de lotes, previsto y sancionado por la Ley de Fraccionamientos,<sup>80</sup> y cuya duración promedio es de 14 a 16 meses, es transformado por la mayoría –sino la totalidad– de los promotores a otro en que, simultáneamente, se lleva a cabo la producción y la circulación del suelo ofertado. En muchas de las ocasiones, no se introducen posteriormente los servicios y los equipamientos que marca la ley o a los que se comprometió el fraccionador ¿Cómo es posible transgredir, durante tanto tiempo (más de treinta años), y en una forma tan obvia y generalizada la ley? El estudio de J. Riveleois, sobre la planificación y la política urbana en Guadalajara, aporta una buena respuesta al respecto. Según el investigador del ORSTOM, la ley sirve para ratificar un consenso, pues ella sola constituye una referencia para los actores incluidos en el mismo, sin que obligue a un compromiso de derecho ni a un deber para con el cuerpo social en su conjunto. A fin de conservar ciertos márgenes de libertad, los actores implicados en dicho consenso se atribuyen, individualmente, ciertas posibilidades de transgredir las normas, contando con el consentimiento de los otros asociados. La ley se hace pues, de manera que pueda conservar una gran flexibilidad en su interpretación, lo que permite actualizar constantemente las negociaciones entre los diversos grupos sociales. En ese sentido, la ley es una cuestión de personas y cir-

78 Carta dirigida a la Dirección de Planeación, el 6 de junio de 1945. La solicitud se aprobó con el oficio 5800, el 14 de junio de 1945, por esa misma Dirección; y el 25 del mismo mes, por la Presidencia Municipal (Archivo de Obras Públicas de Guadalajara).

79 Nótese que con el permiso de un fraccionamiento campestre no se requieren cumplir ciertas exigencias necesarias para una promoción residencial, pensamos en particular, en la necesidad de donar el 15% y no el 10%, de la superficie total del terreno, el monto de impuestos que se pagan, etc.

80 En efecto, desde la primera ley de fraccionamientos, se estipula que “los lotes... no podrán ponerse en venta... en tanto no se concluyan totalmente las obras de urbanización y sean aprobadas por el Ayuntamiento”. Prohibiciones y sanciones, Cap. VIII, Art. 52.

cunstancias, cuya aplicación se constriñe al desarrollo de ciertas estrategias que abren un espacio de interpretación.<sup>81</sup>

La "llave" que utilizaron durante todos estos años, los promotores, para abrir ese espacio, fueron las llamadas "pre-ventas" o "promesas de venta";<sup>82</sup> una figura jurídica extra-legal, terminantemente prohibida por la ley de fraccionamientos que señala:

Se impondrá prisión de seis meses a seis años y multa de cinco mil a cien mil pesos... al que por sí o por interpósita persona efectúe venta de contado o a plazos, reales o simuladas, mediante contratos llamados "preparatorios" o "promesas" (Art. 62°).

Sin embargo, múltiples son los casos en que las mismas autoridades otorgan concesiones que facilitan la venta anticipada. La Dirección de Obras Públicas autoriza al fraccionador de la Colonia Chapalita "comenzar desde luego las obras respectivas... para que venda lotes comprendidos en la parte urbanizada... mientras dure el trámite";<sup>83</sup> en otros muchos casos, se conceden "permisos provisionales" o acuerdos verbales. Una estrategia tan simple, pero a la vez tan eficaz, les ofrece a los promotores, enormes ventajas como el poder financiar parte de las obras con la venta de los lotes, reduciendo al mismo tiempo, los riesgos de inversión. La estrategia se puede simplificar remarcablemente, en una frase propia de la cultura americana: *Build and sell -> Sell and build*.

C. *Un caso de omisión total de la ley: funcionario público-Ayuntamiento-gobierno del Estado*. Si bien la especulación inmobiliaria, se vió altamente favorecida, por la alianza objetiva que se creó entre los representantes del poder político y la iniciativa privada, existieron algunas otras formas de producción de suelo, en las que la ley no sólo es reinterpretada o transgredida, sino completamente ignorada. Situación que solamente puede presentarse cuando el promotor forma parte de la misma esfera de poder.

Ese es el caso con el líder sindical, Heliodoro Hernández Loza, quien en 1932, lleva a cabo en forma completamente irregular, el fraccionamiento SUTAJ, para los agremiados al Sindicato Unico de Trabajadores

81 J. Rivelois, *Op. Cit.*, p. 15.

82 La "Promesa de Venta", es de hecho, un contrato de compra a crédito. En caso de falta de pago, normalmente el vendedor no reembolsa la suma que se le ha entregado hasta ese entonces, incluso la casa que el propietario del lote edificó forma parte del "botín" que el especulador recupera. No es extraño que algunos de ellos revendan ambos -terreno y vivienda- en un precio más elevado, que por el que fue embargado. En el mejor de los casos, el propietario del predio, paga intereses moratorios que por lo general no son indicados en los recibos de pago, y cuando lo son, el interés asciende a un 18% anual.

83 Archivo de Obras Públicas de Guadalajara, expediente Chapalita-A, 15 de marzo de 1949. Otros casos similares son los de Oblatos, Lomas de Polanco, La Aurora.

Automovilistas de Jalisco, que él mismo controla. Inexplicablemente hasta 1952 –veinte años después– el Ayuntamiento tiene noticia de dicho fraccionamiento; en un reporte interno, esa corporación reconoce que “se lleva a cabo una urbanización que se separa en forma notable de las especificaciones de Obras Públicas”,<sup>84</sup> jordenándose, desde luego, la suspensión de los trabajos! En 1960 –26 años después– se le infracciona por primera y única vez. Y, en 1965, –33 años después– se decide la intervención del Consejo de Colaboración Municipal para la introducción de los servicios. Finalmente, el presidente municipal, E. Aviña Batiz, gira instrucciones para que se le legalice e incorpore al Registro Público de la Propiedad, arguyendo “que cuando se comenzó era antes de la ley en la materia, entonces se encuentra fuera de ella”. Así pues, es una autoridad política y no los servicios técnicos, quien aprueba, legaliza, autoriza y recibe el fraccionamiento.

## 7. La crisis de la ganancia o la desaparición de los fraccionamientos populares

Como Topalov lo señala, la producción mayoritaria de vivienda popular, es quizá, el mejor indicador de la expansión del sector inmobiliario.<sup>85</sup> En contraparte, podemos constatar que el estrechamiento de ese sub-mercado, puede denotar la entrada en crisis del sistema, que se manifiesta por una fuerte tendencia regresiva de la producción en general. En Guadalajara, a principios de los setenta, se produce un fenómeno con esas características; la producción de fraccionamientos populares se desacelera dramáticamente, para llegar a detenerse virtualmente, tan sólo unos años después. Se trata de una crisis que tiene visos de ser estructural y que sólo se puede explicar por la concurrencia de varios factores:

### *Factores internos al sistema*

a) Por la lógica misma de los nuevos modos de producción: Como lo hemos visto, a partir de los sesenta, hay una diversificación de agentes

---

84 Este fraccionamiento estaba situado en el Sector Reforma por la Avenida Revolución y constaba de 690 lotes. No contaba con servicios, las calles eran de una anchura inferior a la reglamentaria y no existían áreas de donación. Véase su expediente en el Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara, así como la tesis de Margarita Sánchez, en donde se hace un análisis descriptivo de su evolución.

85 Nos referimos a su análisis explicativo del origen de la crisis del sistema rentista en Francia entre 1880 y 1914. Véase su libro *Le logement en France-Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presse de la Fondation de Science Politique, 1987.

que intervienen en la promoción; cada uno de ellos intenta maximizar sus ganancias en la parte del ciclo de producción en que interviene, entrando en una competencia por la repartición de los beneficios y por el control general del proceso.<sup>86</sup> La "adición" de ganancias al interior de este sistema de competencia, determina un modo de formación del precio final de la mercancía, que conduce a dos situaciones diferentes: generar un precio incompatible con la nueva demanda solvente o provocar el retiro de alguno, o algunos, de los agentes por causa de la desvalorización de su capital; situaciones, ambas, que pueden causar una baja en la producción.

b) Por la aparición o la emergencia de nuevos agentes en el mercado inmobiliario: Entre los cuales debe considerarse la presencia del Estado –y más particularmente, del Municipio de Guadalajara–, quien a principios de esta misma década, se constituye en un productor importante de vivienda con la construcción de 5,374 casas en 10 unidades habitacionales, realizadas en tan sólo seis años (cf. periodo 5). Un tipo de competencia, que si bien no es directa en términos del producto ofertado (casas habitación y no lotes con servicios), sí compete por el suelo barato, los recursos económicos disponibles y por el mismo capital público desvalorizado, que se entrega a los nuevos proyectos municipales.

c) Por la modificación de la política urbana: Una vez que el Municipio se convierte en un agente de la promoción inmobiliaria, decide intervenir en forma más decidida en el control de la urbanización, instaurando una reglamentación más estricta y una aplicación más severa de las leyes en la materia. Con esa estrategia, procura que las decisiones se desplacen de la esfera de lo privado a lo público, a fin de equilibrar las relaciones de la promoción inmobiliaria que, hasta entonces, le dejan altos costos económicos y sociales. Se trata de una evolución a una cierta autonomía, que se funda en la búsqueda de un equilibrio en el uso de los capitales invertidos, de los riesgos tomados y de las responsabilidades adquiridas.

Sin encontrar una respuesta de parte de los agentes privados –por ejemplo, con un mecanismo que hubiera permitido restaurar, en alguna parte del proceso, las tasas de ganancia–, se va abandonando en forma progresiva la producción de lotes para los sectores populares, sin que se implementen nuevas ofertas o sistemas que le remplacen.<sup>87</sup>

---

86 *Idem.* p. 184.

87 El vacío en la oferta de opciones económicamente accesibles, explica en gran parte, la aparición de los asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad; de ellos nos ocuparemos en el periodo siguiente. Esta relación causa-efecto debería, también, estudiarse en el sentido contrario, es decir, es muy probable que cuando "la ciudad invade el ejido", como escribió J. Durand, apareció un nuevo tipo de mercado –ilegal– que se constituyó rápidamente en una opción y una oferta que atrajo una parte importante de la demanda que, probablemente, hubiera podido seguir siendo atendida por los fraccionadores populares.

d) Por el mismo proceso de urbanización: Es también en estos años, que se reducen significativamente las reservas urbanizables privadas en el área metropolitana, al llegar la mancha urbana a límites naturales, a tierras de tenencia ejidal o a suelo con dificultades para la dotación de infraestructura.<sup>88</sup> Solinís, escribe que es en ese entonces, que “se satura el espacio de los pobres”. En realidad, más que saturarse, se sustraen los terrenos que originalmente se reservaban a ese tipo de usos habitacionales, por otro tipo de promociones que, en principio, le representan una inversión más rentable. Situación que trae consigo, un incremento general de los precios del suelo, y por ende, una reducción de las posibilidades de acceso a este bien a los sectores de bajos recursos.

#### *Factor externo al sistema*

e) Por la aparición de sistemas institucionales de financiamiento: Los créditos hipotecarios —de origen privado o público— que se empiezan a desarrollar a partir de los cincuenta, muestran a los promotores-constructores, que sus propios esquemas financieros, no sólo implican un alto riesgo, sino que también retrasan en forma significativa la recuperación del capital patrimonial que invierten.<sup>89</sup> El acceso generalizado a esas nuevas fuentes financieras, lleva a producir casas y no lotes, pues con ellas se puede financiar solamente la compra de bienes inmuebles y no de bienes raíces como los lotes con servicios.

---

88 Wario, *Op. Cit.*, p. 158.

89 En efecto, la socialización de los mecanismos de financiamiento institucional lleva, si no a la desaparición, sí a una fuerte reducción de los sistemas tradicionales de financiamiento entre particulares.

## Segunda Parte

### Las instituciones “mixtas”, un modelo *sui generis* de producción y gestión de la ciudad de Guadalajara El papel del Estado en la producción de vivienda

#### 1. Sin colaboración no hay solución

Buen entendimiento y colaboración, fueron los principios básicos en que el gobierno y los agentes privados, fundaron un modo de gobernar, muy particular a Guadalajara, caracterizado por el reparto del poder a través de la toma de decisiones y de la coordinación de actividades públicas y privadas.

Una respuesta local o interna<sup>90</sup> que hizo pasar la idea que “sin colaboración no había solución” pues en ausencia de recursos del sector público, especialmente del municipal, el implementar mecanismos que permitieran canalizar fondos privados, resultaba capital para encarar el crecimiento urbano y para impulsar el desarrollo económico de la aglomeración.

De una coparticipación en la política económica, los agentes privados pudieron extender su poder a otras áreas y sectores, que se presentaban como complementarios o subordinados a ella. No solo intervienen en la construcción de una estructura productiva (por ejemplo, desarrollando la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial), sino que coordinan –y muchas veces deciden– sobre cuestiones ligadas con la planificación urbana, la gestión de la ciudad, los esquemas de financiamiento. Un primer organismo con una estructura de gestión mixta nace en 1930, un segundo en 1943, con una composición similar pero a nivel de la toma de decisiones, otros más le siguen en los años subsecuentes; de tal forma que, entre 1930 y 1970, se cubre ya una serie de actividades con un espectro bastante amplio.<sup>91</sup>

• *La creación de instituciones de crédito.* Con una primera colaboración entre la familia de empresarios tapatíos, quienes conformaron sus propias agencias de financiamiento de capital a principios de siglo. Agencias que dieron pie a la creación del Banco Refaccionario de Jalisco en

90 Respuesta interna, porque se construye en base a mecanismos que contemplan los recursos y los valores locales, y porque se instrumenta en el seno de la propia cultura política y social.

91 Sobre los sistemas mixtos, véase el libro de Simbieda, William y López, Eduardo *Metropolis in Transition, Urbanization and Urban Management in Guadalajara*, Universidad de Nuevo México, 1994, mimeo. Sobre el Consejo de Colaboración, los trabajos de Vázquez, Daniel. Cf. bibliografía.

1930, una institución pública que era administrada por el sector privado y que se abocaba a estimular el desarrollo agroindustrial en la región.

• *El financiamiento y la producción de infraestructura urbana.* Por medio de dos impuestos especiales: uno llamado de “cooperación”, que se refiere a la colaboración de los habitantes, y otro, de “plusvalía”, que se refiere a una imposición de un pago por concepto de valorización de la propiedad raíz, como resultado de la realización de la obra pública. Ambos impuestos pretenden establecer un sistema de participación económica de la comunidad como un mecanismo de financiamiento constante del desarrollo de la ciudad.<sup>92</sup>

En la práctica, el impuesto de colaboración se utilizó para mejorar las condiciones habitacionales en los barrios: aprovisionarlos de agua, drenaje, alumbrado público, electrificación y pavimentación. Mientras que el impuesto de plusvalía financió obras de vialidad: apertura y ensanches de calles y avenidas, principalmente. El primero de esos impuestos –de hecho verdaderos sistemas de financiamiento– era administrado por el Consejo de Colaboración Municipal, y el segundo, por la Junta General de Planeación: dos organismos integrados por funcionarios públicos y representantes del sector privado.<sup>93</sup>

• *La planeación urbana en la ciudad y el estado.* Conducida por medio de Comisiones de Planeación de carácter mixto, que se crearon en 1947, y cuya función era la de atender el crecimiento y la transformación física de la ciudad en los años de máxima expansión. Después de 1959 –en que las comisiones se convirtieron en la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado, con una estructura también mixta–,<sup>94</sup> sus funciones se ampliaron de la planeación propiamente dicha, a la ejecución de las obras de urbanización por los sistemas de colaboración que acabamos de explicar.

• *El desarrollo de formas de participación ciudadana.* Por medio de organizaciones vecinales que funcionan como verdaderas agencias públicas descentralizadas. Su proximidad con las instituciones municipales y

---

92 Existe también un Sistema de Convenio, que funciona cuando un grupo de propietarios conforman un comité, a fin de realizar por su cuenta obra pública. El comité debe estar autorizado y supervisado por las autoridades responsables de la urbanización.

93 Con los años, se fueron creando algunos otros organismos mixtos que participaban en la gestión de infraestructura y servicios en la ciudad. Por ejemplo, el Patronato de Abasto de Agua y del Sistema de Alcantarillado, en 1952.

94 La Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, creada por la Ley de Planeación y Urbanización, no tuvo el mismo éxito que el Consejo de Colaboración, debido a los objetivos tan ambiciosos que perseguía, a la jurisdicción tan amplia que cubría (toda la entidad) y por el esquema tan centralizado de sus decisiones.

su naturaleza corporativa y clientelista permitió que a través de ellas se ejerciera un importante control del espacio urbano.

• *El financiamiento de vivienda social en la ciudad.* Con la creación, en 1947, del primer organismo local de producción de vivienda en Guadalajara: el Patronato de la Habitación Popular (PHP) y, posteriormente, el Instituto de Bienestar Social (IBS), creado diez años después. Ambas instituciones se abocaban a financiar vivienda, una para los trabajadores del Estado y la otra para los asalariados del sector privado.<sup>95</sup> Las dos conformadas por una estructura mixta.

Este tipo de dispositivos y organismos, cubre un gran abanico de actividades: la gestión administrativa, la planeación de la ciudad, el financiamiento de la obra pública y de la vivienda social, la construcción general de la ciudad y la toma de decisiones. La más o menos generalizada noción, de que los tapatíos han pagado por su ciudad, no es equivocada. Entre todos esos organismos, el más importante fue, sin duda alguna, el Consejo de Colaboración Municipal:

Un sistema eficaz que ha realizado una extensa, cuantiosa e importante obra pública, mejorando la calidad de la planta física básica de la zona urbana del municipio de Guadalajara... Con [él] se han llevado a cabo obras que, de otra manera, serían irrealizables, por un monto que equivale al 30.5% del presupuesto anual del municipio.<sup>96</sup>

A través de él –y en general del sistema de colaboración– se construyó más de la mitad de la ciudad; de tal forma, que “se puede considerar que de los años cuarenta a los setenta, la ciudad se desarrolla casi de manera progresiva y en forma concertada”.<sup>97</sup> La forma en que se fue “institucionalizando” esta relación, se puede seguir con cierta claridad, si se hace un análisis de los mecanismos –o modelos– que se utilizaron para introducir la infraestructura en la ciudad, desde las primeras promociones (1900), hasta el final del periodo (1970). Análisis que nos permitirá comprender mejor el papel que jugó el sector público, los habitantes usuarios y los agentes privados, las estrategias que uno y otro desarrolló y los sistemas de relaciones que fueron implementando.

95 Véase los Apartados 4 y 5, que presenta en detalle las características principales de esos dos organismos.

96 Es de hacer notar, que durante los años de auge y promoción de la ciudad (1959-1975), el Consejo ejecutó obras en Guadalajara por el equivalente al 35.5% del total de los presupuestos de egresos del Ayuntamiento. Vázquez, D. *El Consejo de Colaboración*, Op. Cit., 60.

97 Esteban Wario, Subdirector de Planeación del Estado, entrevista personal, SEDEUR, 1991.



## 2. La evolución de las formas de introducción de infraestructura en la ciudad (1900-1970): dos períodos y cuatro modelos

*Se trató por todos los medios de impedir que, los reacios a sujetarse a las disposiciones de esta Dirección, siguieran vendiendo terrenos impunemente carentes de todos los servicios, la mayor parte de los cuales van a parar a manos de gentes de pocos recursos que resultan así gravemente perjudicados, al no permitírseles llevar a cabo ninguna construcción en esos terrenos.*

Obras Públicas, Ayuntamiento de Guadalajara, 1951

La introducción de infraestructura en la ciudad evoluciona, de una ausencia total de normatividad (1898-1923), a una regulación urbanística muy general (1923-1944) y, finalmente, a leyes claras que reglamentan el sector inmobiliario (1944 en adelante). De acuerdo a los agentes que intervienen en el proceso, a las relaciones que mantienen entre ellos, las responsabilidades que cada uno adquiere en el tiempo y las formas generales de producción, podemos distinguir cuatro modelos diferentes que se suceden en dos grandes períodos o momentos.

### Un primer período

En el que los fraccionamientos no se proyectan con obras de urbanización ni éstas son exigidas a los urbanizadores. Es un período que se circunscribe a dos fechas o sucesos importantes: la aparición de las primeras colonias en 1898 y la publicación del primer reglamento que, aunque sea en forma general, establece ciertos lineamientos sobre la manera en que se debían urbanizar los terrenos en la ciudad: nos referimos al *Reglamento de Edificación e Higiene Urbana*, publicado en 1923.<sup>98</sup>

En los primeros 25 años, la introducción de la infraestructura y los servicios, era una responsabilidad que recaía directamente en el Ayuntamiento y en los dueños de los lotes. Con la aparición del Reglamento, ese mecanismo debería haber cambiado, pues si bien en él se consagraba un pequeño apartado sobre el desarrollo de las “Colonias”, éste precisaba con claridad cuáles eran algunas de las obligaciones que los urbanizadores tenían en el desarrollo de sus promociones. Desafortunadamente, el documento fue desconocido no solamente por los fraccionadores, sino

98 Reglamento de Edificación e Higiene Urbana, H. Ayuntamiento, 15 de Agosto de 1923. Editorial Tip Jaime, 1925. Información proporcionada por Elías González Corona, estudiante de doctorado en la Universidad de Guadalajara.

también por las mismas autoridades, e incluso, posteriormente, por los investigadores que se abocaron al estudio de la legislación urbanística en el desarrollo de la ciudad.<sup>99</sup> Para todos ellos, las primeras disposiciones en la materia, en realidad datan de 1944 y no de 1923. De tal forma, que esta etapa debería continuarse y cerrarse en la cuarta década del siglo, y no en una fecha tan prematura como la que nosotros proponemos. La importancia que tiene ese documento, como el primer intento por desresponsabilizar al Ayuntamiento, determinando simultáneamente las obligaciones y compromisos de los urbanizadores, nos anima a retomar dos de los artículos que abordan esa cuestión. Para que un terreno pueda ser urbanizado deberá llenar los requisitos siguientes:

- I. Que esté contiguo a una parte de la ciudad
- II. Que el dueño, o dueños, del terreno soliciten su urbanización
- IV. Que en los terrenos por colonizarse exista el agua necesaria para los servicios urbanos de la parte que va a colonizarse
- V. Que los solicitantes se comprometan a construir, en un plazo prudente, una red de colectores análoga a la que existe en la ciudad y a conectarla, bajo la inspección del Ayuntamiento, con los colectores generales
- VII. Que los dueños se comprometan a pavimentar las calles y las banquetas por su cuenta
- VIII. Que [se] ceda al Ayuntamiento, a la vez que las calles, una manzana sin acotar, por cada diez manzanas que constituyan el proyecto. Esas manzanas se destinarán a plazas, jardines, parques, mercados, edificios para escuelas y sitios de recreo (Artículo 140). Los colonizadores podrán abrir o proyectar calles privadas en el interior de una manzana, siempre que esa calle no tenga menos de seis metros de ancho y que sean, dichos colonizadores, los encargados y responsables de la vigilancia y aseo de dichas calles (Artículo 141).

En este período, se desarrolla un primer modelo de introducción de infraestructura:

*Ayuntamiento + Junta de Vecinos.*

---

<sup>99</sup> En su tesis de doctorado, Margarita Sánchez no toma en cuenta ese reglamento. Por su parte, el Director del Departamento de Fraccionamientos, el Ingeniero López Arbizu, escribe que los fraccionadores que iniciaron sus promociones antes del cuarenta, no se les podía exigir cumplieran con las obligaciones y responsabilidades que establecía el Reglamento, por haberlas iniciado antes de que existiera normatividad alguna. El funcionario hace caso omiso de las disposiciones del 23.

*Como un factor para unir los nexos y lograr la salud moral de los colonos con las autoridades municipales contribuyendo en el mejoramiento colectivo resolver la urbanización de la Colonia Ferrocarril*

#### **Junta Vecinal de Mejoras Materiales, 1931**

En estos años, la introducción de infraestructura se caracteriza por una inversión que se lleva a cabo por el Municipio y una participación del usuario, que se hace mucho más a nivel de la demanda y la organización del proyecto, que con recursos económicos propiamente dichos. La política de *laissez-faire*, que práctica el Estado con los urbanizadores, le obliga a responsabilizarse de las obras de urbanización en forma directa y explícita, en el desarrollo posterior del fraccionamiento; en esa tarea, los habitantes le auxilian, y para ello, se constituyen en un algún tipo de asociación o junta vecinal (véase el epígrafe).

Por lo general, los servicios son precarios y con un uso irregular. Usualmente para un acceso colectivo y un bajo consumo, con soluciones que se hacen por medio de sistemas *in situ*.<sup>100</sup> La introducción formal de la corriente eléctrica, el abastecimiento de agua y el drenaje, es la secuencia que regularmente siguen los fraccionamientos en su carrera a la consolidación. En esta etapa, los fraccionamientos populares se pueden asemejar a verdaderos fraccionamientos proletarios; la promoción privada consiste, simplemente, en una división de los terrenos en lotes carentes de todos los servicios o con trabajos mínimos de urbanización. La Colonia Ferrocarril es el ejemplo más acabado de este tipo de promociones que, a pesar de su baja inversión, se convirtieron en un factor importante de especulación y de encarecimiento del suelo urbano en la ciudad.

La colonia la desarrolló su propietario, el comerciante Rómulo Silva, en 1925; estaba ubicada entre la vía del ferrocarril y el antiguo camino de las Higuierillas, al sur de la ciudad; como la mayoría de las promociones de su época, las autorizaciones respectivas se obtuvieron cinco años después, sin que en ellas se precisara la necesidad de introducir la infraestructura y los servicios correspondientes. Es decir, ¿habiendo cumplido con los requisitos que el Ayuntamiento le impuso al fraccionador, la colonia no contaba con infraestructura alguna!

En 1931, se crea la Junta Vecinal de Mejoras Materiales de la colonia, con el objeto de participar activamente en la introducción de los servicios de una zona que, con seis años de edad, seguía sin la infraestructura bási-

100 Al respecto, véase el trabajo de Bodart, Patrick y Martínez, Edgardo. "Infrastructures évolutives des quartiers populaires" en *Habitat et Développement*, Universidad de Lovaina, Bélgica, N° 10, 1990.

ca. En 1956, es decir 31 años después, aún siguen luchando por lo mismo; sin agua y drenaje, los colonos de la Ferrocarril, elevan una demanda a la presidencia municipal, señalando:

Ante las penosas condiciones en que vivimos en la Colonia Ferrocarril, bebiendo agua contaminada de pozo con el agua sucia del pozo excusado, como medio que nos valemos por la falta de las redes de agua y drenaje sufriendo graves enfermedades de paludismo y gastrointestinales y de otras no menos graves, que saltan a la vista por las pésimas condiciones antihigiénicas en que vivimos.<sup>101</sup>

Una vez introducida la infraestructura, su mantenimiento generalmente queda a cargo del Municipio. Sin un alto nivel de apropiación del espacio, los habitantes no desarrollan aún esquemas de autogestión.

### Un segundo período

Nace con el primer Reglamento de Fraccionamientos Urbanos (1944) y termina al principio de los setenta, cuando virtualmente se dejan de realizar los fraccionamientos populares (Apartado 7, Primera Parte). En estos años, se crean varias leyes para normar el proceso de urbanización: esquemas de ordenamiento, planes reguladores, instituciones especiales, en fin, toda una racionalidad al servicio de la búsqueda de un orden urbano que se implementa con muchas dificultades, debido a que el sistema social es más fuerte que el cuerpo jurídico que le soporta. Es decir, la posibilidad de derogar, reinterpretar o simplemente ignorar las leyes, sigue siendo mayor a la voluntad estatal de aplicarlas, no solamente por causa de los controles tan débiles que existen en ese entonces, sino también, y principalmente, por las estrategias que los diversos agentes fraccionadores y las propios funcionarios públicos desarrollan. El análisis de más de 12 operaciones realizadas en esos años, nos muestran que dichas estrategias pueden resumirse en dos principales, ellas son:

#### 1. *Una red de intereses mutuos*

Que se origina por la apropiación con fines privados, que el funcionario público hace de la función administrativa, mediante un sistema de organización social que le beneficia tanto a él como al promotor privado. Una

---

101 Archivo de Obras Públicas Municipales. Oficio 1335 del 30 de mayo de 1956. Carta petición del Presidente de la Junta, Adrián González, al presidente municipal, Juan Gil Preciado.

red de esta naturaleza, permite integrar a la iniciativa privada al sistema político y a sus prácticas; la ley –y sobre todo, la interpretación que se hace de ella–, se convierte en un instrumento de legitimación que sella una alianza de intereses entre los dos sectores. Alianza que se traduce en prebendas, favoritismos y servicios mutuos que, en el tema que nos ocupa, termina por favorecer a los promotores de varias maneras, veamos tres principales:

a) El promotor-fraccionador negocia con un funcionario de alto nivel de la administración municipal, y llega a acuerdos verbales y ambiguos, que le exentan provisionalmente de la introducción de los servicios. En ese caso, el fraccionador procura prolongar, deliberadamente, los tiempos de tramitación y regularización, con la esperanza de que cuando cambie la administración municipal, la responsabilidad le será atribuida a aquélla y no directamente a él. Evidentemente, entre tanto, los fraccionadores continúan la venta de los lotes (punto c).<sup>102</sup>

b) El promotor-fraccionador negocia con un empleado de nivel medio de la administración municipal y hace algunos “arreglos” directos, que le permiten incumplir las disposiciones marcadas por la ley. Por ejemplo, puede autorizársele una operación, cuya superficie de donación es menor al 15% exigido o aprobársele un proyecto con normas técnicas por abajo de las requeridas. Puede, también, lograr que, cuando se lleve a cabo la inspección de sus obras de urbanización, no se constate la calidad o el tipo de trabajos que desarrolla.<sup>103</sup>

c) El promotor-fraccionador cuenta con el consentimiento general del aparato político-técnico, por ejemplo, con la “pre-venta” de lotes –una figura jurídica de la cual nos hemos ocupado en el Apartado 6. Por medio de ella, el vendedor agranda –por así decirlo– el espacio legal en que funda su relación con el comprador, reivindicando la libertad individual

---

102 Son muchos los fraccionamientos, cuyos trámites se prolongaron por más de tres administraciones. Resulta curioso constatar la frecuencia con que se aprueban fraccionamientos al final de una administración, como un “último favor” del funcionario que busca un nuevo puesto público. Nótese que en ciertos casos, la nueva administración desconoce los arreglos que se hicieron y obliga a que se introduzcan los servicios con el concurso de los habitantes, el fraccionador y, en ocasiones, el propio Ayuntamiento (modelo 2 o 3).

103 Por ejemplo, el fraccionador puede realizar una lotificación excesiva, que rebasa con mucho, el número de lotes que se le autorizó; uno de esos casos, fue el Fraccionamiento Unidad Popular Oblatos o Santa Cecilia, realizado por Rodríguez Barba en 1945. En lugar de los 1,264 lotes aprobados, se subdividieron 3,550, una sobredensificación que inexplicablemente no fue percibida por el cuerpo técnico responsable. Margarita Sánchez hace notar que, en 1975, ese fraccionador era requerido por el presidente municipal, por ocho fraccionamientos que realizaba simultáneamente en diferentes zonas de la ciudad. Todos ellos, con infraestructura y servicios deficitarios, bajo las normas o fuera de los requerimientos.

que existe para contratar libremente derechos y obligaciones. A pesar del vicio de origen de esta figura, es reconocida y aceptada tácitamente por las autoridades municipales y por los propios compradores; estos últimos, se colocan en un estado de extrema fragilidad, que les lleva a negociar siempre en forma individual, cuestiones que son de interés colectivo.<sup>104</sup>

## 2. La creación de un dispositivo especial: la organización vecinal

Nos referimos al impulso que los promotores le dan a las organizaciones de habitantes –llámese asociaciones o juntas– con el objeto de que estas instancias negocien directamente, con el poder municipal, la introducción de los servicios o que ellas se conviertan en los productores-gestores de su propio espacio.<sup>105</sup>

Vale la pena señalar, que el gobierno siempre tuvo la posibilidad de disponer de una medida que hubiera impedido o limitado el funcionamiento de esas prácticas de excepción: bloquear el registro de los lotes en el Registro Público de la Propiedad, lo que automáticamente impedía que éstos se pudieran poner en circulación, e incluso, que se edificara en ellos, pues sin demostrar la propiedad no se pueden obtener los permisos de construcción.<sup>106</sup> Probablemente, una medida como ésta, hubiera resultado contraproducente a los propietarios de los lotes, o en su caso, daría pie a un incremento en los índices de crecimiento irregular en la ciudad. En contra parte, la presión que hubieran podido ejercer los habitantes descontentos sobre el fraccionador (por ejemplo, dejando de pagar las mensualidades del crédito), habría quizá bastado para que éste se resolviera a cumplir con sus responsabilidades. Como quiera que sea, no se utilizó así, y la introducción de la infraestructura se hizo por otros canales.

En este segundo período identificamos tres modelos principales, en donde, un segundo modelo de introducción de infraestructura es:

*Fraccionador + Junta de Vecinos + Ayuntamiento*

104 Margarita Sánchez hace notar que, cuando los propietarios de lotes se unen en contra del fraccionador, no lo hacen para rechazar o cuestionar el espíritu de los acuerdos iniciales, sino para reivindicar los magros derechos que el contrato particular les atribuye a cada uno de ellos. Es una estrategia eficaz, a la cual recurre regularmente el Municipio, en su relación con los habitantes, resolviendo los problemas “caso por caso”.

105 Ese es el caso, con la asociación de vecinos de la Colonia Lomas de Polanco, propiedad de Jaime González, la cual se convierte más en una instancia gestora de los problemas heredados por el fraccionador. Véase la tesis de Margarita Sánchez, *Op. Cit.*

106 Artículos 55, 56 y 57, Ley Estatal de Fraccionamientos de 1968.

*Habrà que terminar con esa conurbación caprichosa y anárquica y para el objeto se está ya concluyendo el Plan Regulador de la ciudad que dará como resultado la transformación del viejo Guadalajara en una ciudad de tipo moderno, con la más perfecta distribución de zonas y planeación de servicios públicos.*

**Gaceta Municipal, 1943**

El tiempo en que se desarrolla este modelo, en realidad es muy corto, solamente los primeros años de la cuarta década. En realidad, se trata de una etapa de transición, que deriva de dos factores principales: el reconocimiento, por primera vez, de que a nivel de la concepción y la producción de infraestructura, el promotor-fraccionador debería participar en forma más activa y la constatación de que existe una demanda, cada vez mayor, de servicios por los adquirientes de los lotes. Empero, la idea de que la responsabilidad en la dotación de la infraestructura recae en el Municipio no se abandona del todo.

Las demandas a las que hacemos referencia, son individuales y de ninguna manera representan una reivindicación colectiva de parte de los habitantes; de hecho, las juntas de vecinos —en tanto que instrumentos de autoorganización—, cumplen simultáneamente una función de instancias de control político, debido a que socialmente están dirigidas por el mismo Estado. Estrategia que se continuará hasta los setenta, cuando emerjan las asociaciones independientes (cf. Período 5). Este modelo prepara el camino a la colaboración de actores, gracias a la búsqueda de una combinación de recursos públicos, privados y sociales. Los usuarios de los servicios instalados comienzan a pagar en forma más regular su consumo debido a que, en esos mismos años, se afinan los mecanismos de control de pagos. Se produce un tercer modelo de introducción de infraestructura: *Fraccionador + Junta de Vecinos + Consejo de Colaboración Municipal*

En esta etapa, se reconoce la necesidad de movilizar el máximo a los actores y recursos, principalmente debido al proceso tan acelerado de urbanización que vive la ciudad; el cual pone en evidencia, que la producción y gestión oficial, no está en medida de responder a la dinámica de desarrollo.

Los cambios coinciden con una corriente nueva del pensamiento sobre la producción de la ciudad, que se funda en un principio ideológico-cultural de participación ciudadana, en base a mecanismos de colaboración. Así nace un modelo que plantea una concepción diferente sobre el papel del Estado, y que le hace evolucionar, de instancia responsable para proveer la infraestructura a un órgano asociado, a los esquemas institucionales de decisión con una función importante a nivel de la promoción, pero con un abandono claro de su papel de productor.

El órgano al que nos referimos, es el Consejo de Colaboración Municipal (1943); una institución que cumple con dos funciones principales: (i) actuar como un sistema de cooperación y financiamiento, que permite que el Municipio incremente su patrimonio, a fin de llevar a cabo numerosas obras de infraestructura; y (ii) una instancia de representación y de coordinación de la iniciativa privada, para colaborar con las autoridades de Guadalajara en lo relativo a obras y servicios municipales.<sup>107</sup>

Los agentes económicos plantean la creación, de un sistema de cooperación, que a nivel del barrio, responde al problema de los fraccionamientos con servicios deficitarios —que paradójicamente ellos mismos crean—, y al nivel de la ciudad, les permite intervenir en las obras generales de infraestructura. Es un espacio idóneo para participar en la producción de la ciudad, desde una perspectiva mercantilista; “su participación va desde la sugerencia a la promoción, de la aprobación, o la corrección, a la reprobación; lo que equivale, en cierta forma, a compartir el poder”, escribe D. Vázquez.<sup>108</sup> Los propietarios de los lotes en los fraccionamientos, son obligados a cubrir dos veces el costo de un mismo servicio que, por fraude o ineptitud, fue provisto irregularmente o de plano no lo fue.<sup>109</sup>

El Consejo sólo interviene si se tienen reunidas el 75% de las firmas de los dueños de los predios; de ahí, que la junta de vecinos resulte fundamental, como una instancia de mediación y control. Así por ejemplo, los fraccionadores Rodríguez y Morquecho, solicitan al presidente municipal, que autorice que las obras de urbanización del fraccionamiento popular la Federacha (1949), se realicen posteriormente, a cuenta de los futuros propietarios de lotes, considerando que

es rural y para las clases necesitadas y debido a su lejanía con la ciudad, no es posible realizar la urbanización; por lo que ésta se llevará a cabo cuando la mancha urbana llegue hasta esa zona, con costos directos a los compradores, pues así se asienta en el contrato de compra-venta que hace, para ellos, la obligación ineludible.<sup>110</sup>

A pesar de que los propietarios que serían beneficiados, dieron su consentimiento para que se hicieran los trabajos, finalmente sus bajos recursos impidieron que las obras se llevaran a cabo; 25 años más tarde,

107 Decreto N° 4882, Ley que crea el Consejo de Colaboración Municipal, gobernador Marcelino García Barragán, 1943.

108 Vázquez, Daniel. *Op. Cit.*

109 Finalmente, como señala un informe del mismo Consejo, lo más importante es que “la ciudad continúe su desarrollo en forma armónica y ordenada, que no haya barrios miserables”. Diciembre de 1964, Informe de las Obras del Consejo de Colaboración Municipal, citado por Vázquez, D. *Op. Cit.*, p. 51.

110 Margarita Sánchez, *Op. Cit.*, p. 121.



la colonia no contaba aún con agua ni drenaje: una historia que, desafortunadamente, se repite en muchas otras colonias de la ciudad.<sup>111</sup>

De cualquier manera, es importante considerar que con este modelo, existe una mayor capacidad de movilización de recursos y de gestión local; de tal forma que, el uso de los servicios se regulariza más rápido, con conexiones que se hacen a las redes primarias y en base a un acceso que comienza a ser individual. Empero, la necesidad de ir introduciendo progresivamente la infraestructura de acuerdo con las capacidades económicas de los habitantes, genera ciertas discordancias en el funcionamiento; por ejemplo, la existencia de lotes abastecidos por agua, sin que existan redes de desecho de las mismas. Se crea un cuarto modelo de introducción de infraestructura:

*Fraccionador + Asociación de Vecinos*

Comenzado a mediados de los cuarenta, el modelo se desarrolla en los fraccionamientos residenciales en donde, un nivel de consolidación socio-económica importante, permite que los habitantes participen en la gestión del desarrollo urbano. De ser un demandante-financiador de los servicios (modelo 3), el habitante pasa a ser un proveedor, e inclusive, un productor-gestionario. En efecto, una vez que el fraccionador realiza los trabajos de urbanización e introducción de infraestructura, la gestión y el mantenimiento posterior, recae en los pobladores del fraccionamiento, sin que intervenga directamente el poder municipal.

La iniciativa y el control se desplaza hacia los usuarios, quienes en ciertas ocasiones, pueden incluso, participar a nivel de la concepción de los servicios. La organización de los habitantes se hace mediante formas de auto-administración que apelan ampliamente al principio de colaboración, tanto al interior de la asociación como al exterior, con las autoridades públicas.<sup>112</sup> Las asociaciones son organismos de carácter privado, que se rigen por el derecho civil, con un sistema de membresías que se compone por los propietarios de lotes y que establece una diferenciación entre miembros activos y cooperadores. Los servicios se cubren con las cuotas económicas de los colonos. A fin de hacer obligatoria la participación de

---

111 Recuérdese que el Consejo de Colaboración Municipal no interviene si los pagos no son garantizados. El reporte que el Departamento de Obras Públicas realiza, sobre la Federacha en 1973, señala: el alumbrado público existe sólo en el jardín, las calles no tienen ningún recubrimiento, algunas vías son verdaderas barrancas, los trabajos de nivelación nunca se llevaron a cabo, los parques y jardines son inexistentes. Con esto, uno tiene ganas de preguntarse, cuál era el rigor con que se aplicaba la ley.

112 Véase al respecto, el trabajo de Rufz V., Guadalupe. "Modelos de participación social en el desarrollo urbano de Guadalajara" en *Metropolis in Transition, Op. Cit.*

todos los habitantes del fraccionamiento –particularmente en lo que concierne a los cobros–, la asociación se constituye en un órgano descentralizado de la administración pública con capacidad económico-coactiva para poder cobrar a los morosos; de lo contrario, sus facultades quedarían limitadas, como se señala en un documento del Departamento de Obras Públicas de 1952:

Una Junta de vecinos descentralizada del Municipio, es decir, una verdadera entidad que se haga cargo de los servicios municipales, no puede ser una sociedad o A.C., pues ella no puede hacerse cargo de esos servicios, tampoco puede tener miembros forzosos entre los propietarios de los lotes, no puede ordenar el corte de los servicios que incurren en mora de pago de sus cuotas ni, por último, puede recibir de la tesorería la facultad económico-coactiva. En resumen, no es un organismo público o semipúblico ni puede ejercer atribuciones públicas.<sup>113</sup>

A principios de los cincuenta, se integra una de las primeras asociaciones de ese tipo: la “Junta de la Colonia Arcos Vallarta”; y en 1953, la de la “Colonia Chapalita A.C. de Mejoramiento y Bienestar”, creada “con el objeto de hacerse cargo del suministro de los servicios municipales y de la administración de los impuestos respectivos, lo que significa que el Ayuntamiento puede auxiliarse con el empleo de su gestión económico-coactiva”.<sup>114</sup> Rápidamente sus funciones rebasan ese nivel y se extienden a otros aspectos, como la colecta de basura, la seguridad pública, e incluso, el control del cambio de usos del suelo en la colonia y las propuestas del transporte público. Se trata de una verdadera gestión del espacio, que lleva a una reformulación de las relaciones entre los habitantes y las autoridades municipales, y que cuenta con la plena aceptación de estas últimas pues de esa forma se desresponsabilizan de una parte de la ciudad.

### **3. Los organismos locales de financiamiento y producción de vivienda**

El caso de los servicios públicos, ilustra bien, cómo la sociedad funciona en base a iniciativas de individuos e instituciones, quienes se convierten en factores de desarrollo en colaboración con el Estado. Se trata de mecanismos de concertación, que se presentan como incluyentes de los diver-

113 Archivo de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara. Chapalita. Oficio 4320 del 19 de diciembre de 1953.

114 *Idem*. La asociación se creó el 26 de noviembre de 1953 y fue presidida por el arquitecto Ignacio Dfáz Morales.

Los actores y fuerzas de la sociedad; sin embargo, más allá de esa visión, dos aspectos esenciales de la realidad, se esconden detrás de su estructura y esquema de funcionamiento:

a) *La exclusión de uno de los principales actores, que hacen posible la construcción de la ciudad: los habitantes.* Mediante un principio ideológico de participación ciudadana, gracias al cual, se hace pasar la idea de que las asociaciones de usuarios deciden, opinan, promocionan, etc., mientras que *de facto*, su participación se reduce a una contribución financiera, las más de las veces, percibida como obligatoria.

b) *La representación de una alianza: Estado-sector privado-sector social.* También mediante un principio ideológico de colaboración interclasista, gracias al cual, los organismos mixtos tienen la capacidad de reunir actores que, *de facto*, tienen intereses antagónicos.

A diferencia del Consejo de Colaboración Municipal, que no incluye en su estructura interna al llamado sector social (habitantes, asociaciones de vecinos...),<sup>115</sup> los organismos viviendísticos (IBS y PHP) proponen por primera vez, una dirección tripartita que abre un espacio a los trabajadores. Espacio que es por demás simbólico, pues el sector laboral se encuentra mediatizado por las representaciones sindicales "oficialistas"; de tal forma, que las decisiones que les competen, quedan supeditadas a los intereses de las cúpulas sindicales y de los propios patrones. Ya sea órganos mixtos o tripartitas, ninguno es un sistema de representación pluralista; sin embargo, ellos representan esquemas viables e interesantes de financiamiento, utilizando recursos locales. Desafortunadamente, ambos institutos de vivienda, desaparecieron a principios de los setenta, cuando se desarrollaron los grandes fondos nacionales como INFONAVIT y FOVISSSTE.<sup>116</sup> Su importancia como verdaderos modelos de gestión y de auto-financiamiento, en base a un principio de colaboración: sector público-privado, nos motiva a presentar un resumen de ellos, en los dos apartados siguientes.

---

115 La composición interna del Consejo de Colaboración muestra su estructura mixta, lo integran: *Por el sector público*, el presidente municipal, el regidor de obras públicas y el director de obras públicas municipales. *Por el sector privado*, la Cámara Nacional de Comercio, las cámaras de industrias especializadas, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el Colegio de Ingenieros Civiles de Jalisco, el Colegio de Arquitectos de Jalisco, los Clubes de Servicio Social, la Cámara de la Propiedad Urbana de Guadalajara y el Centro Bancario. Así como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Federación de Trabajadores de Jalisco (FTJ-CTM), la Liga de Comunidades Agrarias y los sindicatos campesinos del estado.

Es de notar, que en la misma "canasta", figuran los comerciantes, banqueros, industriales, etc., y los sindicatos y federaciones; es decir, el sector privado mercantil aparece confundido con el sector laboral.

116 Cf. Período 5.

Es de hacer notar que, cronológicamente, el PHP precedió al IBS; sin embargo, la importancia que este último organismo tuvo, no sólo en el ámbito local sino también en el nacional,<sup>117</sup> nos fuerza a presentarlo en primer término y en una forma más extensa. Ambas presentaciones, procuraremos limitarlas a los puntos siguientes: i) antecedentes y origen de la institución; ii) composición interna; iii) características de su funcionamiento a nivel del financiamiento y de la producción de vivienda; y, iv) causas de su disolución e impacto en la población mayoritaria.

#### 4. El Instituto de Bienestar Social (IBS): un organismo tripartita al servicio de los trabajadores del sector privado (1957-1975)

*Nunca dejamos entrar al gobierno, el desastre con Infonavit es que lo maneja el gobierno, nosotros lo queríamos sin corrupción, noble.*

**Industrial Raúl Urrea, Creador del IBS**

Tres años después de que la Dirección de Pensiones Civiles había empezado a funcionar en Guadalajara (1954), el medio empresarial local —encabezado por el industrial Urrea, quien era presidente del Centro Patronal de Jalisco—, solicitó que los trabajadores de sus empresas pudieran también incorporarse a Pensiones. Luego de varias discusiones, doce de ellas fueron autorizadas por su director, el licenciado Medina Ascencio.<sup>118</sup> La duplicación de funciones institucionales y el hecho de que existieran relaciones diferentes entre los obreros y los patrones, y los burócratas y el gobierno, llevó a pensar en la necesidad de crear una institución especializada para los primeros. En 1957 —retomando algunos de los principios de funcionamiento de Pensiones—, el Congreso del Estado decretó la creación del *Instituto de Bienestar Social* (IBS), un organismo de utilidad pública y de interés social, destinado a la promoción y el financiamiento de casas habitación para los trabajadores del sector privado.<sup>119</sup>

117 Existen suficientes evidencias para pensar que el esquema de funcionamiento del IBS, inspiró la creación del INFONAVIT; de ello nos ocuparemos en la primera parte del último periodo.

118 Francisco Medina A. fue promotor y primer director de Pensiones; posteriormente, gobernador del estado en 1964-1970. La docena de empresas que se afiliaron, es un dato que él mismo nos proporcionó en una entrevista concedida el 1 de abril de 1992.

119 En principio, el IBS podía afiliarse en igualdad de condiciones, obligaciones y derechos, a los trabajadores y empresas de todo el estado; en la realidad, todas sus operaciones las llevó a cabo en Guadalajara. Su creación data del 5 de enero de 1957, según el Decreto N° 7107.

### Los primeros años del Instituto y la constitución de un patrimonio *sui generis*

El IBS, tuvo como primer gerente, a uno de sus creadores, el Sr. José Herrera Rossi, y un primer local para oficinas en Morelos y Chapultepec; luego de nueve meses de inactividad, por causa de la falta de participación de los patrones, el Sr. Rossi renunció. Más tarde, de acuerdo con el relato de su segundo, y en realidad único gerente general, operativamente hablando, el Lic. Conrado Ceballos:

...con la renuncia se acabó el Instituto, tiempo después Don Adolfo López Mateos, siendo candidato a la presidencia, se interesó por ese fondo de pensiones para trabajadores de empresas privadas y manifestó su deseo de visitarlo. El gobernador Yañez se vió en la necesidad de "resucitarlo" y me nombró gerente; al notificarle que no había aportación patronal alguna, y por lo mismo, no había recursos, le concedió un apoyo de 5,000 pesos mensuales para que se pudiera pagar una oficina y el personal del Instituto, de esta manera, rentamos un local en el sexto piso de la Central Camionera y nos dedicamos a juntar patrones.<sup>120</sup>

Es decir, ¡un organismo de origen privado constituyó su patrimonio con recursos públicos!, teniendo como primera tarea, el convencer a los patrones para que se adherieran al Instituto, a fin de crear un fondo revolvente; para ello, se utilizaban tres recursos o argumentos principales:

- un primero, apelaba a una cuestión moral y de justicia social. Se reconocía que los recursos del gobierno, no podían resolver el grave problema que constituía la carencia de habitaciones adecuadas, para grandes sectores de la población tapatía. Los empresarios –tomando en cuenta sus responsabilidades sociales–, señalaban que se encontraban hondamente preocupados por solucionar dicho problema a sus trabajadores;<sup>121</sup>

- un segundo, se fundamentaba en *criterios de orden económico*. Y reconocía que era indispensable crear un organismo que contara con

120 El Licenciado Ceballos, comenta que la primera empresa afiliada fue Laboratorios Pissa, y que cuando el industrial Urrea se enteró de que el IBS estaba de nuevo en funcionamiento, inscribió NIBCO de México. Un año después, el gobierno dejó de dar los 5 mil pesos de apoyo. Entrevista personal, 20 de mayo de 1992.

121 Entrevista personal al Sr. Raúl Urrea. 7 de mayo de 1992. Según el entrevistado, el documento que, en 1963, se le presentó al entonces candidato a la presidencia, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, para que se hiciera obligatoria la afiliación de todos los trabajadores, recoge bien esa preocupación; la cual, desde 1957, era compartida por varios de los que signaban esa petición:

Estamos convencidos de que, mientras los principios de justicia social no se traduzcan en hechos prácticos y de aplicación cotidiana, no es posible la convivencia pacífica entre los hombres; y es por ello, que este grupo de empresarios no se siente satisfecho ni cree haber cumplido con la sociedad, mientras los trabajadores mexicanos carezcan de un hogar limpio y digno.

recursos propios y suficientes, es decir, un fondo constante que fuera un tipo de "capital piramidal que tardo el patrón como el gobierno solos, no lo podían hacer ni tener, mientras que una institución especial sí."<sup>122</sup>

• un tercero (un poco menos explicitado), invocaba la *conveniencia estratégica* que una medida de ese tipo tendría para la iniciativa privada; conveniencia que podía abarcar diferentes aspectos. El propio Urrea, líder de los patrones de ese entonces, comenta uno de ellos:

el obrero, lo que necesita, es sentirse dueño de su casa, necesita una propiedad para el futuro, que sea su patrimonio; si miles o millones de obreros son propietarios, podemos todos defender la propiedad privada... la casa no es el hogar, sino el asiento del hogar, la mentalidad del obrero cambia totalmente cuando es dueño de ese asiento.<sup>123</sup>

A pesar de lo convincente que pudiera aparecer cada uno de esos argumentos, ninguno tuvo el peso suficiente para convencer a cerca de los 400 industriales que fueron entrevistados. Finalmente, menos de 20 empresas,<sup>124</sup> accedieron a inscribir a sus trabajadores, entre ellas: Coca Cola, Nibco de México, Valco, Mexali de Occidente, Productos de Trigo, Laboratorios Pissa, Swecomex, Productos Infantiles, Laboratorios Jaloma, Protomex, Hotel Morales, Canal 58, Aranguren y Cía, Imprenta Salvac, Delat, Embotelladora la Favorita, Droguerías Levy. Una respuesta tan pobre, pone en evidencia la poca voluntad que los patrones tuvieron para alimentar el fondo; sin embargo, el Instituto sobrevivió y siempre estuvo bajo la esfera de poder y control de este sector. El gobierno, por su parte —no obstante el fuerte apoyo económico que le brindaba al Instituto— intervenía poco en las decisiones internas del mismo. Sin embargo, el IBS le era útil, por tres razones principales: i) podía mostrarle al gobierno federal (y en particular, al presidente de la república), la capacidad que el poder local tenía para desarrollar proyectos innovadores;<sup>125</sup> ii) una institución de esa naturaleza, reafirmaba su alianza con la iniciativa privada y, simultáneamente iii) se desligaba de la obligación de dotar de vivienda social, responsabilidad que era más bien de su competencia.

122 Conrado C., entrevista, *Op. Cit.*

123 Entrevista personal del 7 de mayo de 1992. Un aspecto poco explicitado es que, con el pago de una aportación de 5% (que en realidad, equivale a un 1%), la empresa materialmente se "quita de encima al sindicato".

124 En su sexto informe de gobierno, dictado en 1959, el gobernador Agustín Yáñez, señalaba: "a la fecha se ha obtenido la afiliación de doce empresas con 800 beneficiarios, lo que permitirá iniciar en este año un núcleo de quince casas". Informes de los legisladores, Palacio Legislativo.

125 Así por ejemplo, en su 2º Informe de Gobierno, presentado en 1967, Francisco Medina Ascencio, enfatiza que el IBS fue "fundado por el Estado y conducido por el sector privado".

Con un capital patrimonial tan singular, el IBS aparecía como una institución mixta; lo cierto, es que fue uno de los primeros organismos locales de carácter tripartita, su estructura interna –agrupando los intereses de los sectores privado, público y social–, en realidad disimulaba un fuerte desequilibrio en favor del sector patronal; así vemos que, de los ocho miembros directivos, cinco eran representantes de las fuerzas empresariales,<sup>126</sup> dos de los trabajadores<sup>127</sup> y solo uno del gobierno del Estado.

### **El funcionamiento del Instituto**

El IBS era un organismo descentralizado del Estado, con funcionamiento autónomo, que perseguía varios fines, entre los principales:

- captar y administrar los recursos provenientes de las aportaciones patronales;
- otorgar créditos, a corto plazo e hipotecarios, a los trabajadores derechohabientes;
- adquirir terrenos para su urbanización y lotificación;
- construir y vender casas habitación, o en su defecto, supervisar la construcción de las casas y obras contratadas, y
- recaudar los pagos de los abonos de los préstamos y de las rentas de las viviendas destinadas a ese fin.

En suma, un organismo que, simultáneamente, realizaba funciones financieras y de promoción directa de vivienda. La primera de ellas, la llevaba a cabo a través de la colecta de las cotizaciones salariales (obrero-patronales) y de los préstamos hipotecarios y a corto plazo; es decir, en base a un esquema de ahorro y préstamo.<sup>128</sup> La segunda, a través de la construcción directa de vivienda, ya fuera por sus propios servicios técnicos o contratando las obras a terceros, en particular, las compañías constructoras privadas.

#### *Las funciones financieras*

El sistema financiero funcionaba sustentado en un mecanismo de ahorro forzado; es decir, las aportaciones de los patrones eran descontadas direc-

---

126 El sector privado estaba representado por las instituciones siguientes: el Centro Patronal de Jalisco, la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, la Cámara de la Industria de la Transformación, las cámaras especializadas y el Centro Bancario de Guadalajara (Art. 5 de la ley interna, 1956).

127 Las centrales obreras presentes, eran la CTM y la CROC, representadas por los Srs. Heliodoro Hernández Loza y Marcos Montero Ruíz.

128 Esquema al que le agregaba un fondo de retiro que funcionaba bajo ciertas causales.

tamente del salario del trabajador, al igual que las amortizaciones del crédito. Mientras que en forma complementaria, el sistema apelaba a la buena voluntad de los patrones, quienes libremente podían inscribir a sus trabajadores, y en ese caso, enterar a su nombre el importe equivalente al 5% del salario ordinario.<sup>129</sup> Como ya lo comentamos, la mayoría de los patrones no cotizaba suma alguna; situación que estaba lejos de incomodar al trabajador, quien de esta manera, se veía liberado de una obligación que solo comprimía más su salario. Mientras que para aquéllos que libremente habían consentido aportar el 5%, el pago tenía un carácter fiscal, pero no la obligación de que todos los patrones y trabajadores aportaran.

Las sumas que se captaban por dichas aportaciones y por los reembolsos de los créditos, eran muy reducidas; el Lic. Ceballos, gerente del IBS, hace notar que por esa razón, dos o tres años después de creado el Instituto, se vieron en la necesidad de solicitar créditos bancarios en la ciudad de México.<sup>130</sup> La utilización de estos fondos, representa el antecedente de los "créditos-puente" en Guadalajara, puesto que con ellos, el Instituto financiaba la construcción de las viviendas y enseguida los convertía en créditos para el comprador.

Estos recursos extra-regionales se destinaban, exclusivamente, a hacer préstamos hipotecarios; mientras que los que eran captados al nivel local (directamente en las oficinas del Instituto y no por los circuitos de recaudación de impuestos del Departamento de Economía y Hacienda, como originalmente se había previsto), se empleaban para liquidar los créditos bancarios precedentes y, eventualmente, para hacer algunos nuevos. Al interior del IBS existían dos grandes modalidades de préstamos:

- i) Los préstamos a corto plazo

---

129 Si el trabajador se inscribía por su propia cuenta, se le descontaba el 5% de su sueldo; y si había sido inscrito por su patrón, el 2.55%. En este último caso, el patrón debía entregar libremente un 5% adicional (Artículos 13 y 14 del Decreto de creación del IBS; 05-01-1956, Periódico Oficial del gobierno). Nótese que la obligación era por un período mínimo de 5 años. La misma ley preveía que, los trabajadores independientes y los patrones de talleres familiares o de pequeñas empresas o comercios con no más de 4 trabajadores, se podían inscribir y aportar el 5% de sus ingresos declarados (Ley, Cap. 8; Art. 50). Los trabajadores afiliados que lo desearan, podían hacer depósitos extras en su propio fondo, si las sumas eran importantes, adquirirían una cierta preferencia en la asignación de una vivienda.

130 "Fue a través de este nuevo recurso que se pudieron construir la mayoría de las viviendas, pues de la otra forma no se hubiera podido hacer nada..., habíamos caído en un círculo vicioso: al no haber capital -no había casas- y por lo mismo no había afiliación... El Banco apoyó al Instituto, debido a la seguridad que representaba el pago -a través del descuento de las empresas-, y por tratarse finalmente de un solo cliente: el IBS". Entrevista Lic. Ceballos C., 20 de mayo de 1992.



Podían beneficiarse de ellos, los trabajadores que tuvieran cuando menos seis meses cotizando al Instituto y aportando el 2.5% que les correspondía. Los préstamos se autorizaban por un importe, cuyo techo equivalía a mes y medio de sueldo del solicitante;<sup>131</sup> éste último, debía reintegrar capital e intereses, en un plazo máximo de seis meses con una tasa de 6% anual (los intereses se cobraban por adelantado) y pagos que no debían exceder el 50% de su salario.

El que fuera contador público del Instituto desde 1963, hasta su liquidación en 1972, comenta que el IBS tuvo cerca de 5,000 afiliados; de los cuales, probablemente 2,800 se beneficiaron de préstamos a corto plazo (que equivalían a seis veces su salario y no 1.5 veces como estipulaba la ley), un porcentaje significativo de ellos, eran afiliados libres o voluntarios.<sup>132</sup>

ii) Los préstamos hipotecarios

Podían beneficiarse de ellos, los trabajadores que tuvieran más de seis meses de antigüedad en el régimen; debiendo ser la garantía hipotecaria, sobre fincas o predios urbanos, que garantizaran el adeudo. De acuerdo a la ley inicial, los préstamos no podían exceder de 20 mil pesos.<sup>133</sup> Los beneficiarios cubrían capital e intereses (estimados a una tasa de 8% anual), en un plazo máximo de quince años; para ello, efectuaban pagos de entre 180 y 420 pesos mensuales. Es decir, su afectación salarial fluctuaba entre un 30% y 40%; por ley, ésta podía alcanzar hasta el 50% del salario globalizado.

Las sumas prestadas cubrían 3 líneas de crédito: construir o adquirir casas para la habitación, hacer mejoras a la vivienda y liberar casas con gravámenes. Los criterios de asignación de una vivienda, se limitaban a la viabilidad del trámite y a la antigüedad de la demanda; las casas se sorteaban sobre las empresas afiliadas, quienes tenían el derecho de presentar su propio listado. Con este tipo de préstamos, se financiaron alrededor de 2,200 casas en los conjuntos habitacionales siguientes: Zona Indus-

---

131 Para los trabajadores independientes o para los "pequeños" patrones, el préstamo podía cubrir la cantidad del fondo propio más un 50% adicional, siempre y cuando, se destinara al incremento de su industria y artesanía (Art. 23 y 24, Ley del IBS).

132 José Vargas Magallón, entrevista personal, 22 de mayo de 1992.

133 Artículo 32. Según el cual, el Instituto realizaba tabuladores en los que, a partir de los sueldos que percibían los trabajadores, se señalaban las cantidades máximas que podían prestarse; en ese caso, el crédito cubría hasta el 100% del valor comercial de la finca. En realidad, debido a que las casas se sorteaban, los trabajadores que se beneficiaban de ellas, podían tener ingresos diversos. Según el tercer informe del gobernador J. Gil Preciado, en 1962, el IBS concedió 22 préstamos hipotecarios con un valor de 200 mil pesos. En 1966, las casas que se entregan en la unidad Zona Industrial II, costaban entre 33 y 42 mil pesos.

trial, Colonia Atlas, Santa Elena Estadio, Estadio Poniente, Enrique Díaz de León, Josefa Ortíz de Domínguez, San Miguel de Mezquitán.<sup>134</sup>

### *Las funciones promocionales*

A fin de garantizar que las viviendas tuvieran un carácter social, el IBS tuvo que intervenir en forma directa en diferentes fases del proceso de producción; lo que lo llevó a asumir un papel de organismo promotor. Las principales funciones que desempeñó a este nivel, fueron las siguientes:

- allegarse recursos externos por medio de créditos bancarios, que destinaba a la construcción de viviendas. Las principales fuentes financieras fueron: Crédito Hipotecario, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de México, BCH y Banco Hipotecario Azteca; todas, instituciones ubicadas en la ciudad de México.

- asociarse con propietarios de terrenos urbanos para desarrollar, en forma conjunta, promociones de vivienda. Los propietarios podían ser personas físicas o personas morales (principalmente constructoras),<sup>135</sup> quienes recuperaban el equivalente de la inversión de suelo por medio de las cotizaciones del 5%, de los pagos de los créditos y de un enganche del 5%, sobre el valor total de la vivienda.<sup>136</sup>

### **La disolución del Instituto**

Debido a que la afiliación era voluntaria, el fondo que debía constituirse con el 5% sobre los salarios, fue bastante reducido. Los empresarios jaliscienses que habían promovido y participado en el IBS, propusieron en 1963, al candidato a la presidencia, Gustavo Díaz Ordaz, la creación de un instituto similar a nivel nacional

...haciéndole ver que ningún otro capital podría ser tan poderoso para construir cerca de las 80 mil casas que faltaban en Guadalajara y del millón en el país. Recordándole igualmente que la Ley Federal del Trabajo, en realidad, era *letra muerta* y que una empresa como Coca Cola necesitaba vender toda la compañía para poder construir vivienda a sus mil trabajadores.<sup>137</sup>

134 Véase el Plano 6.

135 De esta manera, se llevaron a cabo los conjuntos habitacionales de la Zona Industrial y la Unidad Enrique Díaz de León, con la participación de la Constructora Sanitaria de Occidente y la empresa propiedad del Lic. Alberto Arce y el Ing. Contreras Medellín.

136 El IBS recibió en donación dos grandes terrenos; el primero, por el señor Levy, vía el Ayuntamiento, en San Miguel de Mezquitán, en donde construyó las primeras viviendas, y el segundo, por el padre Garibi.

137 Entrevista personal con el Lic. Conrado Cevallos, *Op. Cit.*

En el documento-propuesta que se le entregó se señalaba:

No obstante la innegable bondad de los fines del Instituto, y a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para obtener una afiliación numerosa, ésta ha sido escasa y mucho tememos que una idea tan noble y generosa quede sin realización práctica. Por tal motivo, con el propósito sincero y desinteresado de que se den soluciones prácticas e inmediatas al problema de la vivienda obrera, proponemos: que se realicen las reformas legales necesarias para que sean creados Institutos de Bienestar Social en todas las entidades federativas y que sea obligatorio para todos los empresarios, la afiliación de sus trabajadores al mismo, y, consecuentemente, la aportación que deben hacer los patrones del 5% sobre los salarios, siguiendo las características generales del Instituto de Bienestar Social del Estado de Jalisco.<sup>138</sup>

Según Don R. Urrea, una vez estudiado el documento, Díaz Ordaz contestó que consideraba que no era oportuno, cargar a las empresas, con un 5% adicional a los diversos impuestos que pagaban. Pasaron seis años, hasta que Luis Echeverría A., en campaña presidencial, se interesó por el proyecto; el mismo Urrea, comenta: "a Echeverría le pareció muy buena la idea y me citó en el Camino Real. Hablamos extensamente sobre el proyecto y después él nombró al ingeniero Javelli, para que creara una comisión y estudiaran el asunto; tuvimos algunas pláticas más aquí y en México. El resultado fue, que se creó el INFONAVIT, con las mismas bases del IBS."<sup>139</sup>

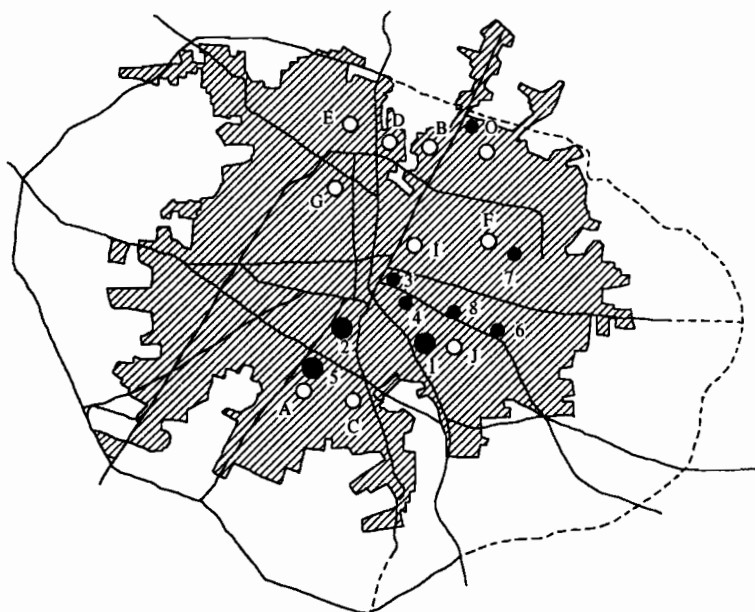
##### **5. El patronato de la habitación popular: un organismo tripartita al servicio de los trabajadores burócratas (1947-1986)**

Antes de que se creara ese instituto nacional, se señaló que en Jalisco, los recursos del INFONAVIT irían directamente al IBS, al Patronato de la Habitación Popular y a Pensiones del Estado; es decir, públicamente se reconoció que no sería necesario crear una estructura especial descentralizada, de origen federal, en Jalisco. El propio Jesús Silva Herzog —primer director del INFONAVIT— antes de que ocupara ese cargo, comentó en presencia del gobernador Orozco Romero, y los Srs. Raúl Urrea, Guillermo Ramírez Valadez y Alfonso de Alba Marín —directores de los 3 organismos aludidos—, que en el Estado, el INFONAVIT funcionaría a través de ellos; lo que se podía traducir como un reconocimiento a la eficacia de los esos organismos, y principalmente, al papel que venía jugando la iniciati-

138 Ponencia leída ante el candidato, en su campaña presidencial, en 1963. Fotocopia del documento original en poder del industrial R. Urrea.

139 Urrea, entrevista personal, *Op. Cit.*

**Plano 6**  
**Instituto de Bienestar Social y Patronato de la Habitación Popular**



● Patronato de la Habitación Popular  
 (1949-1972)

- 0. Huentitán
- 1. González Gallo
- 2. Morelos
- 3. Presidente Madero
- 4. Presidente López Mateos
- 5. Unidad N° 5
- 6. Electricistas
- 7. Unidad N° 7

○ Instituto de Bienestar Social  
 (1959-1972)

- A. Zona Industrial I
- B. Estadio Poniente
- C. Zona Industrial II
- D. Sta. Elena Estadio
- E. Enrique Díaz de León
- F. Esteban Alatorre
- G. San Miguel
- H. Av. Patria y Aquiles Serdán
- I. Gigante y Manuel Doblado
- J. Fray A. de Segovia. Atlas
- K. San Isidro

Fuente: Informes de Gobierno, varios años. Entrevistas personales y trabajo de campo.  
 Realizó: E. López, O. Becerra, 1994.

**Cuadro N° 3**  
**Patronato de la Habitación Popular 1949-1972**

UNIDADES	AÑO	UBICACIÓN	ACCIONES	INVERSIÓN
0.- Huentitán	1949	Huentitán	775	
1.- González Gallo	1950	Bld. Tlaquepaque	348	3'154,192.38
2.- Morelos (o Tepopote)	1955	Zona Industrial (Colón)	272	12'173,369.00
3.- Presidente Madero	1958	Gigantes 388	42	
4.- Presidente López Mateos	1965	Pensador Mexicano		
		Bld. Tlaquepaque	317	13'563,771.88
5.- Unidad N° 5		Costado Unidad López Mateos	41(*)	
6.- Electricistas	1968	Chamizal y Revolución	216	13'406,000.00
7.- Unidad N° 7		Mariano Escobedo	106	4'800,000.00
8.-				
		<b>Total:</b>	<b>2120</b>	<b>47'097,333.26</b>

(\*)= Probablemente es una continuación de la Morelos.

Fuente: Informes de Gobierno, Varios Años. Archivo del Congreso.

Realizó: Eduardo López Moreno

**Instituto de Bienestar Social**  
**1959 - 1972**

CONJUNTO	AÑO	ACCIONES	INVERSIÓN
1. Zona Industrial I	1960	152	
2. Estadio Poniente	1964	123	
3. Zona Industrial II	1964	556	2'600,128 (72 casas)
4. Sta. Elena Estadio	1966	628	9'125,412 (204 casas)
5. Enrique Díaz de León	1968	44	
6. Esteban Alatorre		32	
7. San Miguel			
8. Av. Patria y Aquiles Serdán			
9. Gigante y Manuel Doblado			
10. Fray A. de Segovia y Rfo Autlán(Atlas)		433	15'296,000
11. San Isidro			
		<b>Total:</b>	<b>1968</b>
			<b>27'021,540</b>

va privada. Esto es, ese reconocimiento equivalía a un acuerdo tácito, de que los respectivos intereses y grupos de poder locales, no serían tocados.

En realidad, debido a que las empresas no podían cotizar dos veces un 5% con el mismo objeto, que los recursos del fondo nunca se canalizaron hacia el IBS, y sobre todo, debido a que el gobierno federal quería utilizar a la vivienda como un elemento central de su política económica y social nacional (cf. Periodo 5), en 1972, este organismo dejó de funcionar para entrar en liquidación en 1975, en favor de Pensiones Civiles del Estado.

### Origen y estructura interna

El Patronato de la Habitación Popular (PHP), fue creado en septiembre de 1947, emanado como órgano ejecutivo de la Ley, para el Fomento de la Habitación Popular.<sup>140</sup> Según el texto de la ley, el Patronato debía “resolver en el estado, el problema de la habitación popular”; o, en palabras del entonces gobernador, Jesús González Gallo, debía atender el problema de la habitación provocado por la escasez de fincas. Tal vez por esa misión tan difícil que se le encomendó, fue investido de amplias capacidades como organismo autónomo, descentralizado del gobierno del estado y con personalidad jurídica propia. El patronato quedó integrado con un representante de cada una de las siguientes entidades: el gobierno del estado, la central obrera mayoritaria a juicio del ejecutivo,<sup>141</sup> la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, las diversas cámaras especializadas de la industria y la Sociedad de Ingenieros.<sup>142</sup>

La composición del cuerpo administrativo, acusa un carácter mixto (sector público-privado); pues si bien interviene también un representante del sector social, el peso decisonal asignado a cada uno de estos sectores, privilegia a los dos primeros. Mientras el sector privado tiene un peso numérico, el sector público se reservó poderes efectivos: el ejecutivo del estado, por ejemplo, podía vetar las decisiones del patronato, referentes a la concertación de préstamos; asimismo, se le reservaban funciones de auditoría sobre las operaciones efectuadas; al gobernador se debía rendir un informe pormenorizado de las actividades. Aún más, en las modificaciones a la Ley, hechas en 1954, se designa al representante del ejecutivo como presidente del patronato —cargo que, antes de esa fecha, era desig-

---

140 Decreto N° 5272 del Gobierno del Estado.

141 Que se transformó, con las modificaciones a la Ley, hechas en 1954, a un representante por mayoría de votos de las organizaciones obreras y populares.

142 Corregida en 1954, como la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos.

nado a votación por los miembros del mismo—, quien tenía voto de calidad en las decisiones.

Al parecer, el primer presidente del patronato, fue el Lic. Roberto Palomera, quien lo instituyó por encargo del gobernador, Lic. Jesús González Gallo; Palomera se desempeñaba entonces, como secretario del Supremo Tribunal de Justicia, y era a la vez secretario fundador de la Cía. Siderúrgica de Guadalajara. Es decir, un hombre que tenía un pie en el sector público y otro en la iniciativa privada.

### **Financiamiento**

El Lic. Palomera, declara que el patronato tenía por objeto: “dar oportunidad a las personas de bajos recursos de acceder a una vivienda, con condiciones de crédito amplias y sin intereses”<sup>143</sup>. Para hacer esto posible, el peso financiero de las operaciones fue asumido completamente por el sector público que, por vía del gobierno del estado, dotó de 3 millones de pesos como patrimonio para iniciar sus funciones,<sup>144</sup> dejando abierta la posibilidad de incrementarlo con aportaciones públicas, privadas o recurriendo a operaciones de crédito. Se consideraba este fondo como revolvente, es decir, las recuperaciones que se obtuviesen de las operaciones serían invertidas nuevamente en la construcción de habitación popular. De hecho, no fue sino hasta el 55, que se tramitó un préstamo (por iniciativa del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas), para impulsar la obra del patronato; hasta antes de ese año, funcionó con las aportaciones del gobierno.<sup>145</sup>

### **Funcionamiento y modalidades de intervención**

Las operaciones que realizaba el patronato, constituían intervenciones directas en el mercado de la vivienda, pues se abocaba principalmente, a construir casas para venta o para renta (como es el caso de edificios multifamiliares, en donde se rentaban, inclusive, algunos locales para uso

143 Entrevista personal concedida a Olga Becerra en septiembre de 1993.

144 Cantidad que se entregaría en un solo pago o en seis anualidades, de \$500,000 cada una, en los meses de septiembre de los años de 1947 a 1952.

145 Además de la aportación inicial, en 1954, el gobierno del estado le destinó \$196,666.67; ya en el informe de gobierno de 1963, se menciona una aportación anual de \$200,000 como subsidio para el patronato.

comercial); aún cuando se preveía que funcionase en segunda instancia como institución crediticia, (financiando directamente la construcción, reconstrucción y adquisición de habitaciones), al parecer nunca llegó a ejercer esas líneas de crédito.

El carácter social del patronato, se puso de manifiesto en las modalidades iniciales de operación:

- en las facilidades de pago para acceder a una casa en venta, ya que los beneficiarios debían cubrir como enganche un 10% del costo total, y pagar el resto con plazo hasta 10 años, en mensualidades sin intereses;

- los criterios de selección para la adjudicación de viviendas, se presentaban más como de tipo social que económico o político; esto es, debía ser persona: a) cuyo medio exclusivo o principal de sostenimiento fuese la retribución de su trabajo; b) que fueran cumplidos en sus compromisos familiares y patrimoniales; c) que estuvieran legítimamente unidos en matrimonio, o en unión legal pero con hijos; d) que no fueran jugadores o alcohólicos habituales; e) que no tuvieran bienes raíces.

- las habitaciones vendidas, ingresaban automáticamente al régimen de patrimonio familiar; “los beneficiarios no podían venderlas, a menos que demostraran que la vivienda a comprar, era de mejor calidad”.<sup>146</sup>

- el precio de venta, sería al costo riguroso de los terrenos y las construcciones, más la parte proporcional de los gastos generales;<sup>147</sup>

- para casas en renta, los contratos se harían por lapsos determinados, para dar oportunidad a nuevos vecinos y distribuir el beneficio;

- en caso de incumplimiento en el pago de las mensualidades, el patronato podía exigirlos por vía legal, e inclusive rescindir el contrato; restituyendo al comprador, sólo la cantidad pagada como enganche. Las mensualidades se retenían a título de renta.

Siete años más tarde, en las modificaciones hechas a la ley que creó el patronato, se reestructuraron estos criterios, con un enfoque menos social y más racional, incorporando “modificaciones legales que le permitan más libre desenvolvimiento económico”.<sup>148</sup>

- para fijar el precio de venta, se contempla agregar al costo de las fincas el equivalente a la derrama de los costos de las obras de servicios públicos o asistenciales;

146 Ing. Valle Núñez, director técnico del patronato, en el gobierno de Agustín Yáñez. entrevista personal.

147 En el tercer informe del gobernador González Gallo, se asienta que las primeras 78 casas terminadas en 1950 (de tres diferentes tipos), tenían costos aproximados de \$7,500, \$10,500 y \$14,000.

148 Agustín Yáñez, primer informe de gobierno, 1954.



- se pretendía, en efecto, que las disponibilidades y recuperaciones del fondo se invirtieran no sólo en la construcción de habitaciones populares, sino también en la construcción de edificios para los servicios públicos necesarios (escuelas, dispensario médico, etc.); no obstante, el grueso de los recursos continuaron canalizándose a la construcción de viviendas;

- para asegurar la vida del patronato y extender su radio de acción, se adopta la decisión de cobrar intereses sobre saldos insolutos que no excederían del 8%, tratándose de obras ejecutadas con capital propio, o del 10%, cuando se invertían fondos provenientes de algún crédito;

- se añade un párrafo para la selección, a manera de “garantía moral”; esto es, los beneficiarios debían ser recomendadas como honorables por dos personas de reconocida solvencia moral;

- en caso de incumplimiento moratorio, por parte del beneficiario, se exigía el pago de las mensualidades y de intereses previamente pactados; y en caso de rescisión del contrato, se deducían mensualidades equivalentes al 0.75% del valor de la finca, más gastos por deterioros ocasionados por uso anormal o inmoderado.

### **Fondos públicos y construcciones privadas**

Los conjuntos habitacionales se realizaban gracias al financiamiento del sector público, mientras el sector privado participaba en la construcción de las viviendas; el sector social no intervenía en el proceso de producción, sólo como usuario.<sup>149</sup> Para ello, se lanzaban convocatorias en los medios de comunicación, al público en general, para después decidir por sorteo la adjudicación; a pesar de que la intención original, era atender el problema a nivel estatal, el patronato restringió sus operaciones a la ciudad de Guadalajara.

La construcción de viviendas podía ejecutarse bajo la administración directa del patronato o por medio de contratistas, en principio, mediante concurso; los terrenos se adquirían en el mercado libre, buscando aquellos de más bajo costo. Según el Ing. Felipe Arregui Zepeda, los contratistas recuperaban pronto su inversión. Es decir, una parte del financiamiento de las operaciones se podía llevar a cabo con capital privado. Una de las primeras unidades que se construyeron (frente al tecnológico, por Blvd. a Tlaquepaque), fue supervisada por arquitectos de gran renombre: José Villagrán y Díaz Morales; más tarde, se llevaron a cabo otras en la Zona Industrial, en la calle Gigantes (cf. Plano 6).

---

<sup>149</sup> Según el Ing. Valle Núñez, inclusive para hacer modificaciones a la casa, debían solicitar permiso al patronato.

## Disolución del patronato

Si bien el Patronato se disolvió hasta 1986, virtualmente desde los setenta, había dejado de producir vivienda. Las razones que se adujeron en ese entonces, eran fundamentalmente de tipo económico:

...las condiciones económicas y los cambios radicales que se observan en la industria de la construcción, debido fundamentalmente al incremento en sus costos, así como en la dificultad de obtener apoyo financiero para su realización y las elevadas tasas de interés, hacen evidente la dificultad de seguir con el programa respectivo, habida cuenta que debido al fenómeno inflacionario que priva actualmente en el país, hacen patente que los recursos que tiene a la fecha el patronato, son insuficientes para la realización de nuevas acciones de vivienda...<sup>150</sup>

El ejecutivo del estado, por su parte, asentó en el decreto correspondiente, además de aquéllas, otras razones que nos parecen difíciles de comprender. Consideraba por una parte, que debido a las constantes migraciones de zonas rurales y de estados limítrofes, el déficit habitacional se había agravado, y por otra parte, que la modificación radical en la industria de la construcción, volvía inoperantes los programas del patronato, por lo que se justificaba el darlos por concluidos. En realidad, una razón de peso, era que existía una duplicidad de funciones con el Instituto Promotor de Vivienda (1982) y con la Inmobiliaria de Interés Público del Estado (1978).<sup>151</sup> Dos organismos públicos, cuyas acciones se les atribuía mayor proyección y amplitud que las del patronato; esto es, las instituciones mixtas habían dejado de ser operativas desde los años setenta.

De los cambios en la política habitacional, nos ocuparemos en el periodo siguiente. Sin embargo, para poder comprender dichos cambios, nos parece fundamental el conocer primero, cómo evolucionó la política del Estado durante todos estos años (1940-1970), tanto en relación al sector privado –su aliado principal– como en relación a sus propios objetivos, dentro de una lógica de reproducción del sistema político.

---

150 Acuerdo del gobierno del estado, publicado en el Periódico Oficial del 19 de julio de 1986. El Patronato de la Habitación Popular fue finiquitado por su presidente, el Lic Guillermo Ramos Ruíz, por orden del gobernador Alvarez del Castillo.

151 Véase el Cuadro N° 3: "Los principales organismos que intervienen en la producción de vivienda en Guadalajara".

## 6. La intervención del Estado en el proceso de urbanización de esos años: estrategias y alianzas en constante transformación

Si intentáramos caracterizar el papel que el Estado jugó en los últimos cincuenta años de este periodo (1920-1970), en la producción de suelo urbanizado, probablemente uno de sus rasgos principales sería el que la mayoría de sus acciones se encaminaron a facilitar la acumulación del capital inmobiliario, buscando contrarrestar o disminuir, las crisis que amenazaban presentarse en este sector. Por lo general, otorga grandes facilidades a los agentes privados, para que incorporen importantes cantidades de tierra privada —e incluso ejidal<sup>152</sup> al desarrollo urbano sin establecer fuertes controles de por medio.

Ciertamente, su intervención no fue constante ni unívoca. Las estrategias que desarrolla, las acciones que implementa y las alianzas que construye, evolucionan en el tiempo, de acuerdo a las finalidades que persigue, las presiones que ejercen sobre él los diversos actores y el uso que hace de la vivienda, en la lógica de reproducción del sistema político.

De un evidente *laissez-faire*, pasa a ser un órgano de control que, al mismo tiempo, desarrolla un número mínimo de operaciones de vivienda; luego se convierte en un agente con una participación directa en el proceso de producción habitacional y, finalmente, evoluciona a un promotor-constructor a principios de los setenta (cf. Período 5).

---

152 En efecto, a partir de la década de los cincuenta, se empieza a considerar el desarrollo urbano como un asunto prioritario, y en ese contexto, se alientan y favorecen los fraccionamientos habitacionales. La propiedad de origen social aparece, por primera ocasión, como un obstáculo al crecimiento; de ahí, que la Comisión de Planeación, pida al gobernador González Gallo, que intervenga ante las autoridades agrarias “para resolver el problema de los ejidos” (Actas de la Comisión, Archivo Histórico de Jalisco, Ramo Gobernación. Citado por Daniel Vázquez en *La transformación del suelo...*, Op. Cit., p. 17). Es decir, le piden que implemente los mecanismos necesarios para asegurar, que el suelo de origen social, pueda transformarse en suelo privado, a fin de urbanizarse en forma eficaz y expedita.

Hasta 1970, cuando empiezan a realizarse los primeros asentamientos irregulares “modernos” (recuérdese que en realidad, la ocupación irregular de las tierras que circundan la periferia de la ciudad, se empezó a mediados del siglo XVIII y se continuó ininterrumpidamente durante una centuria hasta la Reforma. Cf. Periodos 1 y 2), fueron los fraccionadores y no los pobladores o los usuarios individuales, los que primero ocuparon en Guadalajara las tierras ejidales, principalmente por medio de permutas. Normalmente, la propiedad transferida estaba dentro de la ciudad o próxima a ella, en zonas en donde las necesidades habitacionales o la dinámica misma de urbanización, generaban efectos de valorización sobre el suelo; en consecuencia, el cambio redituaba grandes beneficios económicos a los fraccionadores.

En efecto –en el primer período, que fue de una gran estabilidad en la producción de suelo (1900-1940)– el Estado realizó sólo dos operaciones con 663 lotes; en los treinta años siguientes, que corresponden al *boom* de la urbanización, llevó a cabo 8,756 lotes en 25 fraccionamientos,<sup>153</sup> con una producción que equivale al 3.8% y el 7.0%, respectivamente, del número total de unidades que se ofertaron en esos años. El proceso fue ampliamente conducido por los promotores privados, sin que la autoridad municipal o estatal, intentara competirlos seriamente.

En las primeras décadas del siglo, no aplica normatividad alguna, simplemente porque ésta no existe; carencia que puede explicarse, ya sea por una falta de voluntad de intervenir o porque el nuevo fenómeno de urbanización le rebasa. Más tarde, a pesar de que empieza a conformar un cuerpo jurídico, mantiene una posición de laxitud, sin desarrollar mecanismos de control ni una reglamentación específica. Su papel se limita a dar ciertas indicaciones generales para el desarrollo urbano, en un tipo de planeación indicativa que, rara vez, se sitúa a un nivel de la planeación verdaderamente normativa en el sentido jurídico. Es al final de los sesenta, cuando decide aplicar en forma más severa, sus instrumentos de control, sobre los procesos de producción inmobiliaria y sobre la política urbana en general; cambio que, junto con otros factores, traerá como consecuencia, la virtual desaparición de los fraccionamientos populares (cf. Apartado 7, primera etapa).

Su relación con los diversos agentes, y particularmente, con los del sector productivo, fue menos cambiante; caracterizándose siempre, por un buen entendimiento que con los años, fue conformando una alianza histórica, que como hemos insistido, terminó por institucionalizarse en una serie de organismos mixtos abocados a la producción y a la gestión del espacio ciudadano. Sin renunciar a su papel de instancia rectora del crecimiento urbano, el gobierno local delega en Comisiones, Juntas e instancias diversas de representación intersectorial, la conducción del crecimiento de la ciudad y la producción pública de vivienda; instancias que sin embargo, giran mucho más dentro de la órbita de lo privado que la esfera de lo público. Eso es comprensible, pues como lo señalamos anteriormente, dentro de una política económica liberal, la producción habitacional se entrega a los agentes privados para que la conduzcan dentro de una perspectiva mercantil; política que sin embargo, le resulta benéfica al Estado a más de un título: i) encuentra una solución al problema habitacional que le resulta poco costosa y que le implica una intervención muy limitada; ii) no por eso pierde legitimidad como un gobierno post-revolucionario preocupado por la

---

153 Véanse las consideraciones metodológicas sobre la base de datos, Recuadro A, punto 9.

habitación de los sectores económicamente desprotegidos; iii) percibe ciertos ingresos económicos por concepto de impuestos, permisos, etc., iv) simultáneamente fortalece su alianza con el sector privado y (v) reafirma una presencia legal y en determinados casos exhibe un poder real.

Para ello, sin embargo, tiene que llevar a cabo una serie de acciones, implementar programas, crear algunas instituciones, etc., en fin, desarrollar una política de vivienda explícita que, en forma sucinta, presentaremos en los dos apartados siguientes (7 y 8).

## 7. Las instituciones viviendísticas de asistencia social: el origen de la política habitacional (1940-1950)

Es a partir de 1950, cuando el Estado mexicano comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de vivienda, pues la inversión en habitaciones había sido considerada de menor prioridad que otras inversiones productivas o de infraestructura, necesarias para el desarrollo industrial. Los gobiernos post-revolucionarios —escriben Garza y Schteingart— dejaron al principio la solución de ese problema al sector privado; en ese sentido, Guadalajara no fue una excepción. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los pocos programas que había, eran menores y por lo general, se abocaban nada más a la Ciudad de México.<sup>154</sup> Desde 1925, funcionaba la Dirección General de Pensiones y de Retiro, antecesora del ISSSTE,<sup>155</sup> y en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social;<sup>156</sup> dos organismos de asistencia social, que realizaban vivienda en renta para entregarla a sus usuarios con pagos que no debían exceder el 25% del salario del beneficiario. En 1936, se crea el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BAN-HOPSA)<sup>157</sup> que, al igual que las otras instituciones, financia la construcción

---

154 Garza, G. y Schteingart, Martha, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, 1978, p. 66. Véase también el artículo de Martha Schteingart, "Producción habitacional y Promoción Inmobiliaria en la ciudad de México" en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, coordinado por Marco Michel, SEDUE, UAM, 1988, pp. 105-139.

155 La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, fue sustituida por el ISSSTE en 1959, con la encomienda de constituir un fondo monetario para ofrecer créditos para adquirir casas o terrenos, préstamos hipotecarios y arrendamientos de viviendas económicas. *Estadísticas Históricas, Op. Cit.*, p. 123.

156 En realidad, el ISSSTE tuvo un programa de vivienda hasta 1953. Véase el Gráfico 5, que presenta los principales organismos productores de vivienda en Guadalajara.

157 La función de este Banco, era la de emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos, con el objeto de financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y la construcción de viviendas. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, SPP, Información sobre aspectos

de vivienda para sectores medios de la población. Estas tres instituciones, realizaron en Guadalajara, sólo 177 casas;<sup>158</sup> un número extremadamente bajo, que se destinaba a un universo cerrado, que era el de los burocratas que se agrupaban en las centrales sindicales o en el partido oficial.

A excepción del Patronato de la Habitación Popular –cuyas funciones se restringían a la capital tapatía–, virtualmente no había ningún organismo que localmente atendiera a los trabajadores del estado, que entonces sumaban más de 5 mil empleados. Finalmente, en 1954, se crea Pensiones Civiles del Estado, en base al organismo federal, con la tarea de producir casas (en realidad apartamentos en renta),<sup>159</sup> por medio de los fondos de previsión y de seguridad social que manejaba.<sup>160</sup> La estrechez de esos recursos hizo que su impacto fuera limitado; a principios de los sesenta, había financiado la construcción de 553 unidades, lo que le significaba una atención cercana al 10% del total de sus derechohabientes.<sup>161</sup> A finales de esa misma década, los organismos de asistencia social tienden a reducir todavía más su producción, principalmente debido a tres factores:

---

geográficos, sociales y económicos, Vol. II, 1982, p. 138. En 1947, el BANHUOP –convertido posteriormente en Banobras– absorbe el Banco de Fomento a la Habitación (Gráfico 5), creado en 1943, con el objeto de apoyar la edificación de viviendas populares. En 1954, se crea el Fondo de las Habitaciones Populares, a fin de que el BNHUOP “dispusiera de un mecanismo institucional especializado en operaciones y actividades financieras relacionadas con la producción de vivienda (*Estadísticas Históricas de México*, INEGI, p. 123). Desafortunadamente, la mayoría de sus acciones (24,098 viviendas construidas de 1947 a 1964) se hicieron principalmente en la ciudad de México, no existen antecedentes de construcciones en Guadalajara.

158 Según el Ayuntamiento de Guadalajara, 100 de esas casas, fueron realizadas por el ISSSTE y 77 por el BNHOP. Revista Unidad José Clemente Orozco, publicado por la Constructora Popular en 1962.

159 Invariablemente, Pensiones construye multifamiliares, un tipo nuevo de habitad en altura con una alta densidad, y ocasionalmente algunos locales destinados al comercio o a escuelas preprimarias.

160 En efecto, Pensiones Civiles del Estado, administraba el 5 5% del monto de las partidas destinadas por el presupuesto federal a sueldos de egresos, por concepto de pensiones de retiro de los trabajadores públicos, utilizando parte de esos fondos para otorgar préstamos hipotecarios a sus asociados y para construir sus viviendas. Folleto de Pensiones Civiles del Estado “Veinte Años”.

161 Número que discrepa completamente de los datos que aparecen en un folleto publicado en 1962, por La Constructora Popular S.A., con la anuencia del Ayuntamiento, en donde se señala que, para esa misma fecha, Pensiones había edificado 1,525 unidades en Guadalajara con una inversión cercana a los 36.5 millones de pesos. El Cuadro N° 4, que presenta el número de unidades que se realizó en Guadalajara en los multifamiliares que construyó ese organismo, nos ayuda a clarificar esa cuestión.

1. Los altos costos que ocasionan. Provocados por un sistema de renta que además de estar bastante subsidiado, no posee mecanismos adecuados de control; en consecuencia, siempre existen rezagos en los pagos de alquiler, lo que trae consigo que los gastos de administración se incrementen.

Instituciones como IMSS o ISSSTE, finalmente deciden entregar en propiedad, la vivienda a sus ocupantes, mediante un sistema de hipotecas.<sup>162</sup> Pensiones del Estado, por su parte, deja de producir vivienda en renta a partir de 1979.

2. La imposibilidad de reproducir los programas a escalas significativas. Debido a un sistema de captación de recursos limitado, que hace necesario diversificar las formas de producción, a fin de poder encarar una demanda cada vez mayor.

3. La aparición de otros sistemas de financiamiento de vivienda. Pues a mediados de los sesenta, únicamente una quinta parte de la población era derechohabiente de ese tipo de acciones oficiales, lo cual ofrece una idea de sus alcances y limitaciones.<sup>163</sup>

A partir de 1963, surge el Programa Financiero de Vivienda (PFV), dentro de una política de expansión de los créditos hipotecarios y de apoyo a la producción de vivienda nueva en acceso a la propiedad. Programa que pone en evidencia el interés —o la necesidad— del Estado para participar, en forma más clara, en la cuestión habitacional. De él, como de las principales acciones que lleva a cabo en la década de los sesenta, nos ocupamos en el último apartado del capítulo.

## 8. El PFV: origen de una política explícita y nacional de vivienda

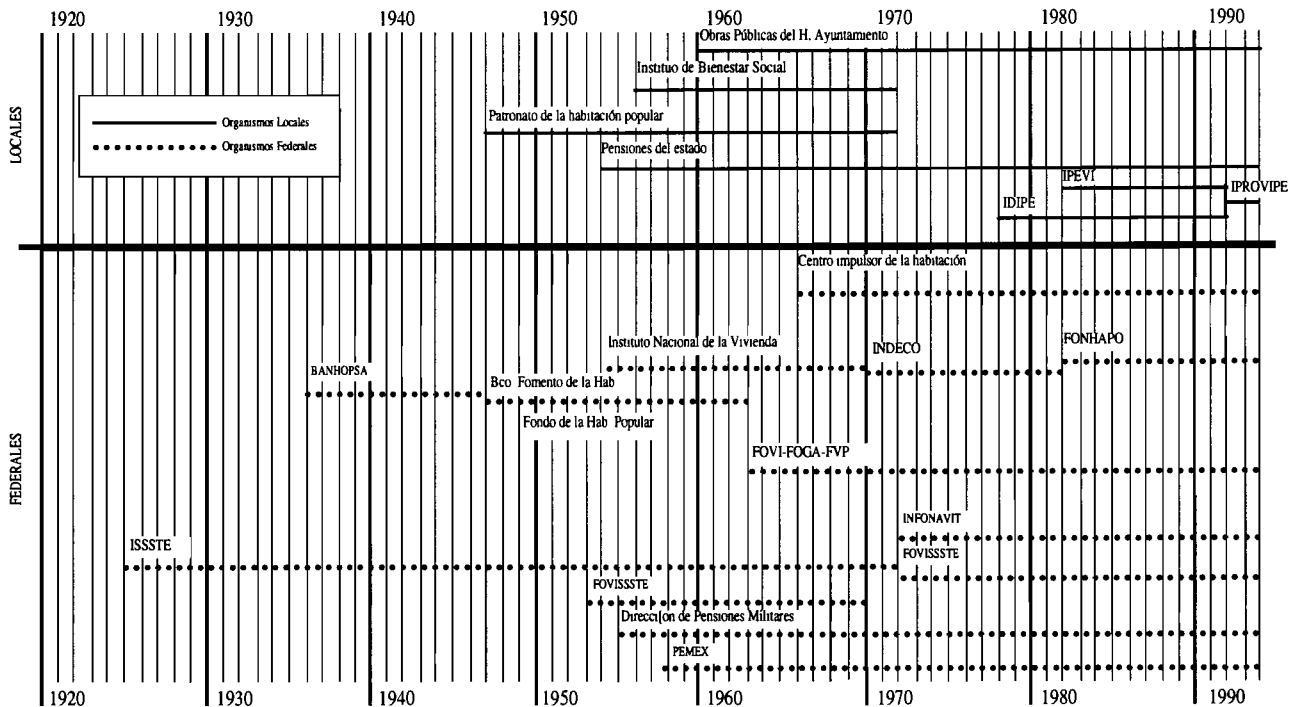
El reconocimiento nacional, por un lado, de que el problema de la vivienda derivaba, en gran parte, de los escasos recursos que destinaba el Estado para satisfacer las necesidades crecientes de habitación popular, lo que hacía perentorio encontrar nuevas fuentes de financiamiento que pudieran proveer los fondos necesarios para atacar el problema (PFV: 1954).<sup>164</sup> Y el reconocimiento internacional, por otro lado, de la importancia que la vivienda social tenía dentro de las políticas de bienestar social, como un

162 González Rubí, Rafael. "La vivienda: un desafío atroz" en *Revista Comercio Exterior*, 1984, Vol. 34, p. 7.

163 INEGI, *Estadísticas Históricas, Vivienda*, p. 124.

164 Antecedentes del PFV, México, 1954, p. 125. Tomado de la tesis de maestría de Guido Román S., *Una Modalidad de Financiamiento para la producción de vivienda en México: el caso FOVI*, Colegio de México, México, p. 85.

**Cuadro N° 4**  
**Principales organismos públicos de producción de vivienda en Guadalajara**





**Cuadro N° 5**  
**Vivienda realizada por Pensiones Civiles del Estado en Guadalajara**

Núm.	Unidad	Localización	Superficie*	Unidades
1	Chamizal	Chamizal No. 751	7,600.00	112
2	Guadalupe Victoria	Calz. Independ. No. 1045	3,900.00	51
3	Zaragoza	C. Federalismo No. 1903	6,900.00	36
4	José Ma. Morelos	Av. Revolución No. 1952	9,000.00	30
5	José A. Torres	C. J. de la Fuente No. 1225	1,800.00	35
6	Independencia	Av. Centro Médico No. 210	-	36
7	Felix Palavicini	C. San Juan de Ulúa	8,000.00	32
8	Extremadura	Av. Quintana Roo No. 2560	1,100.00	30
9	Reforma	Av. Munguia No. 1189	2,200.00	26
10	Teatro República	C. Teatro de la Rep. No. 320	-	20
11	Batalla de Puebla	Federal. y J. de la Barrera	6,900.00	24
12	Constitución	C. Gante No. 580	2,400.00	22
13	Cuauhtémoc	C. Fco. Zarco No. 1300	3,400.00	13
14	Venustiano Carranza	C. Antonio Rosales No. 24	690.00	21
15	Lázaro Cárdenas	C. Manzano No. 620	-	31
16	Miguel Hidalgo	C. Mezquitán No. 2245	550.00	14
17	Mariano Matamoros	C. Gob. Luis Curiel No. 2282	9,800.00	8
18	López Cotilla	C. Ciprés No. 1267	4,600.00	6
19	Felipe Berriozobal	C. Federalismo No. 1905	6,900.00	6
	<b>Total</b>		<b>75,740.00</b>	<b>553</b>

Fuente: Pensiones Civiles del Estado.

\* Superficie en metros cuadrados.

elemento que pudiera evitar eventuales conflictos, fueron factores importantes para que el gobierno mexicano finalmente adoptara, en 1962, una serie de reformas tendientes a “fomentar el crédito destinado a las actividades productivas, ampliar los préstamos para la adquisición de bienes de consumo... y atender las necesidades de crédito para la construcción de viviendas populares”.<sup>165</sup> Medidas que abrieron paso a la creación del PFV, en concordancia con las políticas internacionales de la Alianza para el Progreso que, entre varios objetivos, propugnaba por movilizar recursos

<sup>165</sup> Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Román S. Guido, *Op. Cit.*, p. 62.

locales que contribuyeran a expandir la capacidad productiva y su desarrollo social.<sup>166</sup>

Habilitado a través de dos agencias –FOVI y FOGA–<sup>167</sup> el PFV perseguía varios objetivos, Garza y Schteingart, evocan los siguientes: facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementar la oferta de la misma, lograr que las instituciones de crédito privado concedan financiamientos especiales, promover la generación de ahorro en un sector de la población;<sup>168</sup> en suma, un dispositivo que simultáneamente estimulaba la producción y financiaba el consumo, atendiendo a las capas medias que se habían incrementado en la década precedente. Con el PFV, se intentaba introducir otra racionalidad económica y política en la producción de vivienda, que se distanciara de los organismos asistencialistas de la etapa precedente, dentro de un esquema de producción de vivienda terminada que fuera benéfico al sector privado mercantil de la construcción.

Entre otras medidas, se dispuso que los bancos privados destinaran 30%, de los recursos captados por sus departamentos de ahorro, a préstamos para la compra o construcción de vivienda de interés social, y que organismos hipotecarios, ampliaran sus empréstitos a los adquirientes hasta 80% del valor del inmueble, cuando se trataba de viviendas promovidas con la participación de organismos públicos.

Sin duda, el PFV fue un poderoso estímulo para las inversiones privadas en vivienda de interés social; desde su creación hasta 1971, va a tener primacía sobre el resto del sector público, debido a la ausencia de otros organismos viviendísticos. La falta de datos sobre el total de recursos invertidos y el número de unidades financiadas en Guadalajara o en el Estado de Jalisco (en esos años, los datos se registraban por zonas geográficas), nos impide conocer con exactitud el número de créditos otorga-

---

166 En efecto, en la Reunión de Punta del Este (1961), se enfatiza que “el desarrollo social no debe quedar relegado a la espera de que se logre el desarrollo económico”. Fue a través del BID, creado en esa ocasión, y de la Agencia Internacional de Desarrollo, que se concedieron créditos al gobierno mexicano por 375 millones de pesos para el PFV, recursos que junto con 225 millones de pesos aportados por el estado, se fundó el FOVI para apoyar a las instituciones privadas en sus operaciones crediticias. Véase IBD, *Activities*, Washington, 1961-1963, y el Discurso del Secretario de Hacienda, Ortiz Mena, en la XXX Convención Nacional Bancaria, 1962. Recuérdese que el BID administraba el Fondo Fiduciario de Progreso Social (fondo de los USAID, ver Acta de Bogotá de 1960), que entre sus objetivos básicos, consideraba la asistencia financiera para la construcción de vivienda para los sectores de bajos recursos.

167 El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para Vivienda (FOGA). Dos fideicomisos constituidos por el gobierno federal, para operativizar la movilización de los recursos destinados a satisfacer los requerimientos de la vivienda de interés social.

168 Garza y Schteingart, *Op. Cit.*, p. 66.

dos y de personas beneficiadas. Sabemos, sin embargo, que el Área Metropolitana de la Ciudad de México, captaba alrededor de un cuarto del total de los recursos, y a la Zona Centro Occidente (de la cual formaba parte Jalisco)<sup>169</sup> le correspondía entre el 10% y el 12% de la inversión que tenía por objeto producir una vivienda terminada. Con esa distribución, se llegaban a financiar, en promedio, alrededor de 1,500 créditos individuales por año en nuestra entidad.<sup>170</sup>

En general, esos créditos presentaban condiciones más favorables en cuanto al desembolso inicial y al pago de las cuotas de amortización de la deuda (con pequeñas variaciones según el destinatario de los mismos). Con ellos, se pudieron completar los recursos de las instituciones privadas de crédito, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo, como para incrementar la liquidez. Así, la producción promocional privada, se vió fuertemente estimulada por medio de créditos, a promotores con financiamientos provenientes de la banca privada.

Se trata, sin duda, del inicio de una política habitacional que se desarrolla a nivel federal y que se consolida en la decenia siguiente, con la aparición de instituciones nuevas y también con una nueva concepción de la vivienda.

Del impacto que este sistema tuvo sobre los modos de financiamiento (por ejemplo, su afectación selectiva a ciertos promotores), sobre las formas de producción (con el desarrollo de la promoción inmobiliaria) y sobre las condiciones de acceso a la propiedad (con una serie de exigencias para los adquirentes que excluyen grandes sectores de la población), nos ocuparemos en el periodo cinco, el último de este trabajo.

## 9. Conclusiones

*El Instituto Nacional de Vivienda ha creado recientemente Patronatos Sociales de Vivienda en cada una de las entidades federativas, los cuales, a pesar de trabajar en situación por demás precaria, pueden ser muy bien aprovechados por el partido, para hacer sentir al pueblo su interés por el problema.*

**PRI. Apuntes para un Programa Nacional de Vivienda, 1963<sup>171</sup>**

Después de un crecimiento más bien lento, que durante cuarenta años (1900-1940), mantuvo a la capital jalisciense en un sueño de ciudad apa-

169 La Zona IV estaba integrada por cinco estados: Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato.

170 Banco de México, S. A., Informes de Programas, varios años, FOVI/FOGA, México.

171 Sánchez, Félix. *Apuntes para un programa nacional de vivienda*, PRI, julio 1963.

cible, de repente, en menos de treinta años (1940-1970), Guadalajara despertó convertida en metrópolis. Limitada por ciertos factores geográficos y en la imposibilidad de crecer desmesuradamente, a fin de respetar una cierta proximidad a la infraestructura y los servicios existentes, la ciudad se extendió como una mancha de aceite dejando, sin embargo, verdaderos desiertos urbanos en una geografía que se definía, sobre todo, por la especulación y el apetito de ganancia.<sup>172</sup>

En la ausencia de un marco regulador eficaz, en razón de la flexibilidad casi infinita de las leyes, y de incesantes negociaciones que derogaban constantemente los principios y las normas del orden público, Guadalajara no pudo desarrollarse conforme a los deseos de los planificadores y urbanistas; muy pronto perdió la memoria de su trazo original y de su tejido socio-espacial, claramente estructurado en barrios; la ciudad se extendió en detrimento de los lugares públicos, de las zonas de protección ecológica y de los espacios verdes, creando zonas de habitación inhabitables, y alejándose cada vez más, del pensamiento funcionalista y del paradigma urbanístico, a través del cual, se concebía la ciudad de esa época y se le proyectaba al futuro.

Muy pronto, igualmente, la dinámica social se sobrepuso a la ciudad y la redefinió; al este (de norte a sur), un mundo de artesanos, obreros, comerciantes medios y pequeños, empleados, dibujan una “media luna de pobreza”; al oeste, se instalan los profesionistas independientes, los industriales y los comerciantes acomodados. Las diferencias sociales que se crean desde la fundación de la ciudad, sobreviven durante cuatro siglos, y terminan por forjar el espejo moral y social de la ciudad.

Guadalajara se abandona al capital inmobiliario, que fracciona y urbaniza el suelo, desde una perspectiva mercantil. Gran cantidad de programas de lotes y servicios fueron puestos en el mercado, como la solución principal al problema de la vivienda, independientemente del lugar que los habitantes ocuparan en ese espectro social.<sup>173</sup> Antes de que la industria de la construcción se integre al sector inmobiliario y se comiencen a

---

172 Las condiciones de acumulación en el sector inmobiliario determinaron, en gran parte, la configuración espacial de la ciudad; los grandes vacíos y la discontinuidad del tejido urbano, se explican por el hecho de que los fraccionadores apostaron al desarrollo de la periferia, gracias al transporte colectivo, sin asumir las altas inversiones que se requerían para instalar los servicios y el equipamiento necesarios para esas zonas. Los urbanizadores no sólo acompañaron la expansión de la ciudad, sino que ellos mismos la aceleraron.

173 Sin lugar a dudas, la producción del suelo-vivienda se hizo en el marco de una política económica liberal, pues en el curso de la etapa anterior al capitalismo industrial, la casi totalidad de las acciones habitacionales se produjeron bajo la égida del sector privado.

construir casas y apartamentos (alrededor de la década de los setenta), la producción del espacio se efectúa a partir de un principio de progresividad en la instalación de la infraestructura y los servicios, con la intervención posterior del Municipio y los propios habitantes.<sup>174</sup> Esta estrategia, fue impuesta por el comportamiento especulativo de los promotores, y no en virtud de una disposición gubernamental particular, que buscara normar un desarrollo progresivo en esos fraccionamientos.

Antes de los años cincuenta, el sector privado fue el principal productor de suelo y vivienda en la ciudad: nueve lotes de cada diez, se ofertaron en el mercado, bajo su responsabilidad; y siete de ellos, se destinaron a los sectores de bajos recursos. Esta constatación no debe hacernos pensar que la política social de vivienda estuvo en las manos de este sector (lo que, sin duda, sería una conclusión apresurada), su intervención se explica por la conjunción de tres factores principales: i) el sector privado decidió intervenir en los bienes raíces, simplemente porque se le brindaba una excelente ocasión para reproducir su capital; ii) la factibilidad de la venta de los lotes responde a una necesidad creciente de vivienda en una ciudad en expansión; y, iii) la promoción inmobiliaria funciona bajo la lógica de un sistema de relaciones sociales y políticas, que permite a estos agentes, el poder reducir los riesgos y los costos de sus operaciones al recurrir a mecanismos extralegales.

Los altos costos sociales y económicos, que la mayoría de las operaciones generó con el tiempo, la ausencia de una intervención decisiva por parte del Estado y la crisis de los beneficios (que puso en evidencia que, sin tasas de ganancia importantes, el sector privado de la construcción no participa en la producción de vivienda social), nos permite concluir que los fraccionamientos populares no fueron parte de una política social particular, sino más bien de un proceso de urbanización salvaje.

---

174 En un primer tiempo, el gobierno local fue el responsable de la instalación de la infraestructura urbana (1900-1940); más tarde, comparte esa responsabilidad con los promotores y los usuarios, a los cuales reconoce como agentes de producción capaces de generar sus propios recursos (1940-1950); finalmente, alrededor de los años sesenta, deja de asumir esta obligación, cuando decide aplicar con mayor severidad las leyes y los reglamentos en materia de urbanismo.



## Periodo V

*Cada nuevo dirigente político, presidente municipal, diputado, senador, gobernador, dirigente de los sectores del partido, y con mayor razón, el candidato al próximo gobierno, se dan cuenta de la fuerza política que tiene en sí la vivienda popular, para que constituya una de las banderas y realizaciones del próximo régimen.*

**Apuntes para un programa nacional de vivienda, PRI, 1963**

### Primera parte

## **La intervención del Estado central en la cuestión habitacional y la promoción inmobiliaria local (1970-1980)**

### **1. El cambio en el modelo de gestión de la ciudad**

*Guadalajara que con el tiempo de la dominación española había sido el centro administrativo y judicial de una parte considerable del territorio: Guadalajara que siempre había tenido autoridades tan independientes y poderosas como lo permitía su estado de colonia. Guadalajara que gozaba todavía de la asombrosa prosperidad que le produjera el uso de sus propios recursos y orgullosa, con este periodo de Independencia, ¿podría consentir en renunciar a estos recuerdos y en prescindir de su porvenir? Con la consciencia de su capacidad para administrar sus intereses locales... No por cierto.*

**Mariano Otero**

Históricamente, la ciudad de Guadalajara se condujo en base a un esquema de gestión urbanística original que, hasta los años setenta, funcionó con eficacia en el financiamiento del desarrollo de la ciudad y en la toma de decisiones. Muchos fueron los programas y las instituciones que se

crearon con ese esquema, muchas también las actividades para proveer servicios, financiar y producir vivienda, e incluso, para planear el crecimiento de la ciudad. Todos ellos —en mayor o menor medida— involucraron un sistema de participación de la comunidad y un sistema mixto de decisión, que terminó por fundar un modelo que institucionalizó la colaboración sector público-sector privado.

En base a él, creció más de la mitad de la ciudad, de tal forma que la concertación y la progresividad fueron las características principales del desarrollo urbano que trajo consigo un cierto equilibrio y relativamente pocos conflictos. Dos factores principales —uno interno y otro externo— provocaron la ruptura de este modelo o *paradigma pluralista*, que se vio sustituido por un nuevo *modelo centralista*, en el que el Estado, interviene directamente en ciertos sectores indispensables a la acumulación y en el proceso de urbanización-industrialización a nivel nacional.

El factor interno o nacional se manifiesta desde fines de los años sesenta, cuando los sistemas de colaboración y de plusvalía empiezan a mostrar sus límites como mecanismos de integración y desarrollo; habitantes de algunas de las colonias de la periferia, rehusan participar económicamente en la introducción de servicios de las zonas en donde viven; los esquemas de auto-financiamiento se debilitan y el gobierno local se ve en la necesidad de recurrir, cada vez más, al uso de las obras públicas directas o a “fondo perdido”. La nueva política de subsidio, se implementa en gran parte, por la emergencia de movimientos sociales contestatarios que reivindican, por primera vez, los derechos de los pobladores en materia de urbanización.<sup>1</sup> El factor externo-nacional se manifiesta en la misma fecha, cuando el modelo de desarrollo nacional hace crisis. Una crisis económico-fiscal, que se agrava con problemas de legitimidad del gobierno y con la situación económica internacional.

1 Nos referimos a los movimientos que, a fines de los sesenta, organiza la rama progresista de la Iglesia, vinculada a la teología de la liberación. Padres jesuitas, preocupados por los intereses de las clases populares, comienzan un movimiento en la base de colonias pobres como Lomas de Polanco, Santa Rosa, Santa Cecilia, El Perdón, Oblatos, El Colli, Santa Elena Alcalde, San Marcos y San Vicente, etc., reivindicando los derechos que los pobladores de esos asentamientos, tienen en materia de servicios e infraestructura; sobre todo, en los lotes que en principio adquirieron con servicios. Este movimiento confronta la estructura local de poder, a partir de una organización que, más allá de esas demandas, predica el seguir ciertas líneas del apostolado, creando comunidades cristianas que procuren desarrollar programas de educación, sistemas cooperativos, el desarrollo de habilidades manuales y de trabajos artesanales. Véase sobre ese tema, los trabajos de Carlos Nuñez del IMDEC (1975), Juan Manuel Ramírez Sáiz (1992), Guadalupe Ruiz Velazco (1994), entre varios otros.



A principios de los setenta, se adopta una estrategia que abre una nueva fase del desarrollo mexicano con cambios fundamentales a todos los niveles. Una vez que el nuevo gobierno reconoce que los desequilibrios estructurales tienden a agravarse, propone readaptar una política económica y social, diferente a la que tiende a reducirlo todo a la continuación de un crecimiento regular y elevado.<sup>2</sup> Nuevas iniciativas y políticas se proponen en ese entonces, ellas conciernen varios sectores y campos; entre ellos, la dotación de parte de la infraestructura urbana, la producción de vivienda, e incluso, la concepción del marco jurídico que le compete.

El Estado y el aparato institucional crecen a nivel nacional, mientras que los sistemas locales de gestión (y con ellos el sector privado) se hacen menos importantes. Nuevas relaciones de producción y dispositivos de intermediación aparecen, se generan otros mecanismos de decisión y se modifican las relaciones Estado-Sociedad. La lógica institucional "de arriba", sustituye bruscamente a los esquemas de funcionamiento de la ciudad, que sin ser exactamente "de abajo", sí representan iniciativas y prácticas sociales locales no estrictamente gubernamentales. Se instaura un nuevo proyecto, que es el del "Estado unificador", cuyo plan estratégico consiste en romper con las instancias locales a fin de poder instaurar un nuevo modelo vertical. Un cuerpo jurídico diferente, la implementación de sistemas financieros a nivel nacional, el control de la planificación en general, que significa la disposición de los recursos, son algunas de las muchas armas de que dispone el nuevo gobierno para llevar a cabo su proyecto.

El suelo urbano y la vivienda, aparecen como dos de los elementos importantes de la nueva estrategia de desarrollo. Antes de que nos ocupemos de ellos, intentaremos trazar un cuadro general de las condiciones socio-económicas que prevalecían en ese entonces; así podremos comprender cuál era la concepción que se tenía de ambos elementos al interior del nuevo proyecto.

---

2 Nos referimos, evidentemente, a la política económica llamada del "desarrollo estabilizador", durante la cual, la economía creció a una tasa no sólo elevada, de 6.5% anual, sino sobre todo, regular y sostenida. Con una tasa de inflación del orden del 3% o 4%, similar a la observada en los países "centrales", y con una paridad peso-dólar, que desde la devaluación de 1954, se mantuvo fija. Es el llamado "milagro mexicano", que como lo veremos en el Apartado 2, se acompañó de un desarrollo desigual con fuertes desequilibrios estructurales. Referirse al trabajo de Gribomont, C. y Rimez, M. *La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación*, México, FCE, 1991.

## 2. La situación económico-política en los setenta

Fernando Benítez, escribió en 1972, que el presidente Echeverría “heredó un país en quiebra, en donde las contradicciones de treinta años de neoporfirismo, se habían hecho presentes de un modo dramático”.<sup>3</sup> Esta aseveración –en ese entonces, considerada exagerada y producto de una cierta simpatía que el periodista tenía por el presidente–, nos da pauta para imaginar la difícil situación que imperaba al inicio de los setenta; situación que podemos intentar “reconstruir” en base a una serie de indicadores, que son en su mayoría económicos, puesto que la crisis era fundamentalmente de esa naturaleza:

- 1 Estancamiento económico y una contracción de las actividades productivas, con la necesidad de recurrir, cada vez más, al capital extranjero para impulsar la inversión.<sup>4</sup>
- 2 Desequilibrios sectoriales y profundas desigualdades regionales provocados, en gran medida, por los dispositivos de asignación sectorial de la inversión y por la forma en que habían operado los mecanismos de distribución del ingreso.<sup>5</sup>
- 3 Tensiones inflacionarias que se manifiestan en alzas inmoderadas de precios.<sup>6</sup>
- 4 Polarización del ingreso medio, lo que hace cada vez más inequitativa la distribución de la riqueza y contribuye a retraer el mercado interno. La “atonía” de la demanda interna, se refleja en la gran mayoría de los sectores de producción (notablemente en la rama de la construc-

3 Periódico nacional *Excelsior*, 6 de Abril de 1972.

4 En efecto, a inicios de 1972, la deuda externa total del sector público, a corto y a largo plazo, ascendía a 4,531 millones de pesos, o sea, 269 millones más que en 1970; endeudamiento que, en términos simples, se duplicó. Referirse a los *Documentos económicos de la administración pública*, México, Nº 2, 1971, p.18.

5 Según aparece en las Actas del grupo de trabajo de inversiones, de la Primera Comisión de la Comisión Nacional Tripartita, reunido en julio de 1971. En ellas, se asienta que un fenómeno análogo, se presenta en la distribución geográfica de la inversión. Alrededor de la mitad del capital invertido, del valor de la producción y del empleo generado por las actividades urbano-industriales, se encuentran localizadas en el Valle de México. En contraste, en los estados de menor desarrollo relativo, como Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas –en donde vive una cuarta parte de la población–, cuenta en conjunto con sólo el 5% de la inversión industrial. *Memoria de las Actas de la Comisión Nacional Tripartita*, México, 1972, mimeo.

6 A mediados de 1969, empiezan a gestarse presiones inflacionarias que se agudizan en 1970; el índice de precios al mayoreo, registró un incremento de 6%, en comparación con una tasa media anual de 2% en 1961-1969. Fuente: Banco de México, 1970-1975.

ción), por causa del desempleo creciente, del incremento del subempleo y por el deterioro en el ingreso.<sup>7</sup>

- 5 Clima de incertidumbre en las expectativas de los empresarios nacionales, provocada por la crisis monetaria internacional.<sup>8</sup>

Esta situación económica se agravaba por la falta de legitimidad del Estado y la fuerte pérdida de bases sociales del partido-gobierno y por el deterioro de la imagen presidencial; crisis que resultaban de la evolución tan heterogénea de los distintos sectores económicos, del desequilibrio en el reparto del ingreso y de la política de represión hacia las demandas del sector obrero y de los estudiantes.

Una situación que en lo global, ponía en duda el proyecto de justicia social, y en lo que se refiere a la vivienda, cuestionaba la acción habitacional del Estado; pues si bien éste había tenido, desde los cuarenta, una intervención más decidida con la creación de varias instituciones hipotecarias y financieras,<sup>9</sup> asistencia social, organismos públicos no financie-

---

7 El 40% del total de la fuerza de trabajo, es decir, 4.5 millones de personas, eran prácticamente desempleados y sus ingresos se hallaban por abajo del nivel de subsistencia. Nuñez, Oscar. *Infonavit: un sistema corporativo para asalariados bajos en Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Pradilla Cobos (Coord.), UAM, México, 1985, p. 352. Por otra parte, Saúl Trejo R., hace notar en su artículo *Desempleo y subocupación en México*, que el 10% de la población, percibía casi la mitad del total del ingreso, mientras que el 52% de la fuerza de trabajo, se encontraba en esa fecha, en empleos en donde podía considerarse desocupada. Véase la revista *Comercio Exterior*, mayo 1972, pp. 411-416. Esa característica dual de la economía, se oculta con la subocupación, de tal forma, que el censo de 1960, arroja una cifra de solo 100 mil trabajadores desocupados —el llamado desempleo abierto—, para una fuerza de trabajo de 11 millones de personas. De acuerdo con el Censo de 1970, el 42% de la fuerza de trabajo (5.2 millones de personas), manifestaron percibir, a finales de 1969, un ingreso de 500 pesos mensuales; en el otro extremo el 2.37% de la PEA, recibía ingresos superiores a 5 mil pesos. La importancia de este fenómeno, resalta el hecho de que, más de la mitad de la mano de obra en México, tenía un bajo nivel de ingreso, y por lo tanto, no participaba de los beneficios que, en principio, debía traer consigo el progreso económico.

8 La contracción de la inversión pública y privada, genera efectos multiplicadores sobre la tasa de crecimiento económico; el PIB pasa de 7% en la década de los sesenta, a 3.1% en 1971. Banco de México, *Op. Cit.*

9 Recuérdese que en 1933, el gobierno creó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BANHUOP), actualmente BANOBRAS, al que se le asignó la función de emitir y colocar valores y bonos hipotecarios, para captar recursos para financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y la construcción de viviendas. Posteriormente, se crearon otros varios institutos y sistemas financieros, véase el Cuadro N° 4 del Período 4.

ros y programas vivendísticos diversos, su impacto había sido muy limitado, particularmente en la población de bajos ingresos.<sup>10</sup>

El déficit habitacional, que se estimaba en 2.3 millones de unidades urbanas a nivel nacional,<sup>11</sup> y en 100 o 115 mil para Guadalajara,<sup>12</sup> y que crecía a una tasa media anual superior al 3% y el 3.5%, respectivamente, hablaba por sí sólo de ese impacto tan limitado y del abandono en que se había sumido al sector vivienda; sobre todo, si se toma en cuenta que esos datos oficiales diferían de las cifras que proporcionaban algunos investigadores y otras fuentes de ese entonces, y que evidentemente, eran más elevadas.<sup>13</sup> Así por ejemplo, V. Urquidi y A. García, del Colegio de México, hacían notar que el déficit total en realidad resultaba con una laxitud muy amplia, de acuerdo a las divergencias de tamaño que se observaban en los tres distintos componentes utilizados para calcularlo: a) hacinamiento, como consecuencia de la acumulación de déficits anteriores; b) las viviendas necesarias para satisfacer el aumento de la población; y, c) el número de viviendas que es necesario reconstruir total o parcialmente. De acuerdo con estos investigadores, la suma de los tres componentes variaba de entre 2.3 y 4.0 millones de unidades, de las cuales, alrededor de dos tercios correspondían al ámbito urbano;<sup>14</sup> faltante

- 
- 10 Los pocos recursos que el gobierno les destinaba, explican el impacto tan pobre, que la acción habitacional pública había tenido, véase el cuadro que recoge las cifras globales de la inversión en este sector a nivel nacional. Vale la pena recordar, que casi todos los programas, se dirigían a trabajadores asegurados; es decir, con cierta estabilidad laboral y organización gremial. Un universo de derechohabientes, que en 1970, no debía rebasar un quinto del total de la población.
- 11 Según las declaraciones de Rafael Hernández Ochoa, Secretario del Trabajo, y Jesús Silva Herzog, primer director del INFONAVIT, el primero en su comparecencia ante el Congreso de la Unión (5 de abril de 1972) y el segundo en la Asamblea Constitutiva del INFONAVIT (1º de mayo de 1972). Revista *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1972, y el Primer Informe de Actividades del INFONAVIT, 1973.
- 12 109,569 unidades para Garza y Schteingart, véase su libro *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978, p. 125.
- 13 En 1968, el Instituto Nacional de Vivienda, declara que el déficit acumulado, entre viviendas inadecuadas y faltantes, era de 2.8 millones. La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), diagnosticó que para cubrir el déficit acumulado hasta 1970, se hubieran requerido 3.6 millones de nuevas viviendas (1.9 para las familias sin vivienda y 1.7 para reponer totalmente las deterioradas). En una entrevista concedida a la Cámara de la Industria de la Construcción, el sub-secretario de Industria y Comercio, Campillo Sáinz, calculaba que el faltante de viviendas era de 3.18 millones de unidades. Siempre han sido numerosas y contrastadas las cifras que dan cuenta del déficit habitacional, lo que indudablemente tiene que ver con los criterios aplicados y el uso que se le quiere dar a la información.
- 14 Véase Urquidi, Víctor y García, Adalberto. "La construcción y el empleo en México" en *Demografía y Economía*, México, Colegio de México, V. 7, 1973, p.7.

que representaba entre el 30% y el 50% del parque total de vivienda a nivel nacional y el 62.6% del que correspondía a Guadalajara.<sup>15</sup>

Datos, que por su grado de abstracción, difícilmente ayudan a situar la magnitud del problema habitacional de ese entonces; de ahí que nos parezca importante referirlos a los aspectos cualitativos del déficit, entre cuyos principales indicadores evocamos los siguientes:

- dos tercios de la población total habitaba en viviendas de dos o menos cuartos; 3.9 personas ocupaban en promedio cada uno;<sup>16</sup>
- del inventario total de viviendas a nivel nacional —que en esa fecha se estimaba en cerca de 8.4 millones—, sólo un tercio (2.8 millones de unidades), tenía un grado de hacinamiento inferior o igual a los mínimos recomendados; ahí habitaba un quinto de la población total, principalmente en el medio urbano (8.0 millones de habitantes de un total de 40 millones);<sup>17</sup>
- el 61.3% de las viviendas carecían de toma de agua domiciliaria y cerca de 30 millones de personas no contaban con drenaje. Aproximadamente el 20% de las viviendas del país, necesitaba rehabilitarse totalmente y 57.4% precisaban reparaciones importantes.<sup>18</sup>

Un cuadro por demás difícil, que podríamos resumir en una sola cifra: únicamente 7.5% del parque total de vivienda, a nivel nacional, cumplía con las normas mínimas recomendadas y 11.4% si se toma en cuenta la vivienda urbana; lo que traducido en habitantes, representaba 13.2% de la población total del país.<sup>19</sup>

Ante esta situación, desde el inicio de la campaña presidencial (1971), Luis Echeverría Álvarez, manifiesta su intención de reorientar su estrategia de desarrollo conforme a las condiciones que imperan en el país y a nivel internacional; en su discurso de toma de posesión reconoce que:

el país ha vivido una época prolongada de crecimiento económico, sin embargo, estos avances no corresponden al aumento de la riqueza efectiva del pueblo, ya que persiste una distribución sumamente desigual del ingreso.<sup>20</sup>

15 Garza y Schteingart. *Op. Cit.*, p. 125. Según estos investigadores, el inventario total de vivienda en la capital del estado de Jalisco, era de 175,145 unidades en 1970.

16 González Rubí, Rafael. "La vivienda un desafío atroz" en *Comercio Exterior*, julio de 1984, p. 398. Para Jalisco, el déficit por hacinamiento, era muy superior, pues el 76.3% de las viviendas poseía dos cuartos o menos para una población domiciliaria igual a 7.2 personas por casa. Garza y Schteingart, *Op. Cit.*, p. 101.

17 González Rubí, R. *Op. Cit.*, p. 401. Garza y Schteingart. *Op. Cit.*, varios cuadros, y el Censo de Población y Vivienda de 1970.

18 *Idem.*

19 González R., R. *Op. Cit.*, p. 394.

20 Discurso de toma de Posesión. *Comercio Exterior*, diciembre 1970, p. 972. Un año después, el Secretario de Hacienda declara, citando al presidente: "...el gobierno entiende el

A fin de enfrentar ese modelo desigual de crecimiento, propone cambios radicales en la política económica, con la adopción simultánea de una política de beneficio social. Su intención es la de conseguir una participación más equitativa de la población, lo que traería como consecuencia, una mejor redistribución del ingreso y una reducción del desempleo; proponiendo, para ello, una estrategia que además de alcanzar esos objetivos, le permita "reforzar la rectoría económica del Estado, disminuir los desequilibrios externos, modernizar el sector agrícola y racionalizar el crecimiento industrial."<sup>21</sup> Una política en gran parte influenciada por un pensamiento Keynesiano, que procura reforzar los mecanismos de intervención del Estado, como instancia encargada de regular la actividad económica.

Ya en el poder, el presidente desarrolla un programa de reformas, que tocan tanto a las estructuras económicas como políticas; sólo unos días después de su investidura, propone medidas tendientes a reducir la balanza de pagos, recurrir menos al endeudamiento externo y a fortalecer las finanzas públicas:<sup>22</sup> una reforma fiscal, un cambio en la legislación para el mayor control de las inversiones extranjeras y la propuesta de un sindicalismo independiente, es decir, un pluralismo real.

En forma esquemática, la nueva estrategia económica que empezaba a implantarse buscaba: i) promover el ensanchamiento de bienes y servicios, como una forma para incentivar el desarrollo industrial a largo plazo; ii) modificar los sistemas de producción y comercialización, como una medida para que el país pudiera incorporarse a los mercados internacionales; y, iii) descentralizar la producción como una condición básica para alentar el desarrollo regional y rural, para mejorar paralelamente la distribución del ingreso.

En esta nueva estrategia, la vivienda social deja de ser concebida solamente como parte de la política social, y empieza a considerársele

---

crecimiento económico, como un instrumento al servicio del pueblo. Considera que el verdadero desarrollo se mide por el nivel real de productividad, el equilibrio entre los sectores y su participación en el bienestar general". Hugo B. Margáin, "Discurso en la XXXVIII Convención Nacional Bancaria", abril de 1971. *Documentos económicos de la administración pública*, N° 2, p.12. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones.

21 Banco Nacional de Comercio Exterior S. A., Mexico, *La política económica del nuevo gobierno*, Mexico, 1971.

22 Véase al respecto el artículo: "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión" en *Comercio Exterior*, diciembre 1970, y los *Documentos económicos de la administración pública*, que retoman las declaraciones del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien señala: "Decisiones que se habían postergado, orientadas a captar recursos internos adicionales, para lograr el equilibrio presupuestal, la redistribución del ingreso entre la población y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre municipios, estados y federación."

como un elemento importante de la política macro-económica; es un cambio fundamental que se inserta en el modelo económico-político de Echeverría, que se sintetiza en la búsqueda de la tercera vía, la llamada “*economía mixta*”; proyecto nacional que a través de la provisión de bienes, como la vivienda social —considerada por algunos como una inversión de consumo y por otros como una inversión de desarrollo—, intenta lograr una síntesis en esas dos lógicas.<sup>23</sup> La vivienda adquiere así, una nueva dimensión; de ella nos ocupamos a continuación.

### **3. La intervención del Estado central en la cuestión habitacional**

*1970, la vivienda social: un eje importante de la política social y económica*

Como lo hemos señalado en forma por demás somera, el sexenio de Echeverría representó el inicio de un rompimiento en el modelo de desarrollo nacional, que se sustentaba en la política de sustitución de importaciones<sup>24</sup> y en la provisión de una infraestructura industrial a cargo del Estado. Modelo de crecimiento que fue utilizado de 1940 a 1970, y que se le conoció como “desarrollo estabilizador”; pero en realidad, a lo largo del período que se implementó, tuvo un costo social elevado al retardar las diversas acciones y formas de intervención en el campo del bienestar social (cf. Cuadro N° 1).

La redefinición de la política nacional, buscando pasar de un modelo de desarrollo estabilizador a uno de “desarrollo compartido”, se funda en una estrategia, que, de acuerdo con sus propios enunciados, busca responder a las necesidades actuales de la economía; orientadas no solo a asegurar el crecimiento a largo plazo, sino también a corregir el rumbo y las prioridades del proceso de desarrollo particularmente en sus aspectos

---

23 López M., Eduardo. “Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT” en *Vivienda, INFONAVIT*, México, septiembre 1994.

24 Es de hacer notar, las conclusiones a las que llega el grupo de trabajo de inversiones de la Comisión Nacional Tripartita, reunida en 1971, que señala que las exenciones fiscales, el sistema de protección de la competencia, los estímulos para alentar la reinversión de utilidades, las facilidades para la depreciación acelerada de los activos fijos, las ventajas financieras, etc. Elementos utilizados, entre muchos otros, con el objeto de expandir el sector industrial, se tradujeron en ineficiencia interna del aparato productivo, dando lugar a que la expansión industrial provocara un incremento en las importaciones de bienes intermedios, mala calidad y costos elevados. Además de los efectos perversos, generados fuera del ámbito industrial, por ejemplo, las distorsiones en los costos de producción del sector agropecuario, reducción de su rentabilidad y de su capacidad para exportar. Véase las Actas de la CNT, México, 1972, mimeo.

**Cuadro 1**  
**Inversión pública federal 1925-1974**  
**millones de viejos pesos de 1950**

Año		Total Nacional	Beneficio Social			Beneficio Social*	Otras a/
			Total	Serv. Público	Hospital		
1925	total	336	20	16	—	4	—
	%	100.0	6.0	4.8	—	1.2	—
1930	total	402	50	39	4	7	—
	%	100.0	12.4	9.7	1.0	1.7	—
1935	total	588	60	43	9	8	—
	%	100.0	10.2	7.3	1.5	1.4	—
1940	total	887	89	68	12	9	—
	%	100.0	10.0	7.7	1.3	1.0	—
1945	total	1,329	143	85	44	14	—
	%	100.0	10.8	6.4	3.3	1.1	—
1950	total	2,672	256	113	80	29	34
	%	100.0	9.6	4.2	3.0	1.1	1.3
1955	total	2,848	386	288	14	48	36
	%	100.0	13.6	10.1	0.5	1.7	1.3
1960	total	4,420	990	393	270	102	225
	%	100.0	22.4	8.9	6.1	2.3	5.1
1965	total	6,575	1,634	941	237	309	112
	%	100.0	24.8	14.3	3.6	4.7	1.7
1966	total	6,045	1,335	731	314	230	54
	%	100.0	22.1	12.1	5.2	3.8	0.9
1967	total	7,945	1,796	858	231	389	302
	%	100.0	22.6	10.8	2.9	4.8	3.8
1968	total	8,603	228	1,334	224	422	240
	%	100.0	26.6	15.5	2.6	4.9	2.8
1969	total	9,373	2,615	1,631	356	525	94
	%	100.0	27.9	17.4	3.8	5.6	1.0
1970	total	10,289	2,716	1,667	473	370	93
	%	100.0	26.4	16.2	4.6	3.6	0.9
1971	total	10,155	1,678	407	990	201	54
	%	100.0	16.5	4.0	9.7	2.0	0.5
1972	total	10,604	2,970	1,333	454	654	455
	%	100.0	28.0	12.6	4.3	6.1	4.3
1973	total	10,646	4,092	2,284	689	1,026	b/
	%	100.0	38.5	21.5	6.5	9.6	—
1974 c/	total	11,368	4,876	2,448	928	924	411
	%	100.0	42.9	21.5	8.2	8.1	3.6

Fuente: Garza y Scheingart, 1978.

a/ A partir de 1965 aparece en la línea de otras inversiones que no se especifican

b/ La manera especial de la recuperación no figura en el total.

c/ La inversión pública federal para este año corresponde a lo que se autoriza.

\* El concepto de "Beneficio Social" incluye la vivienda.



sociales. "México se enfrenta a un desafío", señala el ministro Margáin en 1971: "a pesar de nuestras grandes transformaciones, nadie podría afirmar, que la prosperidad es ya satisfactoriamente compartida. Nadie podría asegurar que nuestro progreso es armonioso, cuando el incremento del producto tiende a limitarse a unas cuantas zonas y estratos sociales".<sup>25</sup> Esta frase resume bien la voluntad gubernamental de implementar una estrategia de desarrollo que, en forma simultánea, aborde las cuestiones económicas y sociales.

La redefinición de prioridades de ese nuevo proyecto, hizo que *la vivienda emergiera como un eje importante de la política social y económica*; la cual, luego de un abandono que podríamos calificar de histórico, se retoma en esta fecha; de tal forma que en el primer año de la nueva administración, el monto de inversión pública destinado a este sector, aumentó en un 374% en relación al promedio que se obtenía en este renglón, desde 1940 hasta 1972; fecha que corresponde, por un lado, con el inicio del modelo estabilizador, y por otro, con la creación del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).<sup>26</sup>

El presidente Echeverría, hacía notar que el sector público tenía la fuerza suficiente (en términos de capacidad de inversión), para dirigir el desarrollo y el gobierno los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales, principalmente de orden social.<sup>27</sup> De tal forma que se podía hacer converger progreso y justicia social, fortaleciéndose el régimen de economía mixta. Bajo esa perspectiva, la vivienda era percibida por la clase política, como un mecanismo idóneo para lograr esa convergencia; en particular, en lo que concierne a la distribución de la riqueza.<sup>28</sup> Ella aparecía, por un lado, como un bien necesario para satisfacer la política social, y por otro, como un elemento importante de la política económica del país; sin duda, ambos ejes le dieron una nueva expresión a la cuestión habitacional. Veámoslo con un poco más de detenimiento.

#### A. La vivienda social dentro de la política económica

Desde 1956, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, señalaba que la salud pública y la vivienda, formaban parte de los gastos de

25 Margáin, H. "Discurso...", *Op. Cit.*, p. 12.

26 Si sólo se toma en cuenta el año que presidió la aparición del Instituto, el incremento fue de un 880%. Incremento que se puede constatar en el Cuadro N° 1.

27 "Discurso de toma de posesión" en *Comercio Exterior*, México, diciembre 1970, p. 978.

28 Así lo expresa el presidente, en su primer informe de gobierno: [el fondo de la vivienda] una fórmula de crecimiento económico, que amplía automáticamente, la redistribución de los beneficios de la riqueza (*Primer Informe, Op. Cit.*).

carácter social. En su informe, el organismo precisaba que hasta entonces, los proyectos que derivaban de esa política, eran poco productivos y generaban altos costos; sin embargo, se hacía notar que proyectos de esa naturaleza resultaban básicos al desarrollo económico, por lo que se les podía comparar a los gastos generales de carácter económico como el transporte, la comunicación, la energía eléctrica, etc., todos ellos, proyectos fundamentales a un verdadero desarrollo.<sup>29</sup>

En México, con el Programa Financiero de Vivienda (PFV), desarrollado en 1963, la acción gubernamental en materia habitacional tuvo un cambio significativo: pasar de un esquema de producción de vivienda que manejaba pocos recursos con altos subsidios y que se destinaba nada más a un cierto tipo de trabajadores<sup>30</sup> a otro esquema de producción masiva, que se apoyaba en un sistema de ahorro canalizado a través del sistema bancario privado para un público más amplio (sistema Fovi-Foga).

Bajo la influencia de esos cambios, en los setenta, el Estado empieza a servirse de la vivienda como un mecanismo para paliar los problemas más agudos como el desempleo, la ausencia de un mercado interno y, evidentemente, la cuestión del mismo déficit habitacional. En 1972, se crean dos grandes fondos solidarios para la vivienda: INFONAVIT y FOVISSSTE —uno para los trabajadores del sector privado y otros del sector público—<sup>31</sup> el Director General del primero de esos organismos declara en la Asamblea Constitutiva:

Nos hemos apartado ya de aquella idea equívoca que concibe a la vivienda como un problema social, en donde la inversión tiene visos de improductividad; era un concepto puramente desarrollista.<sup>32</sup>

La vivienda es pensada como un mecanismo, que a corto plazo, puede contribuir a salir de la atonía que caracteriza a los primeros meses del gobierno de Echeverría; mientras que a largo plazo, se le concibe como un motor capaz de reactivar la economía en general. La posición gubernamental, es que la industria de la construcción, tiene la capacidad de evitar las fluctuaciones cíclicas que tradicionalmente han afectado la actividad económica. El ministro Margáin, en su comparecencia en el Congreso

29 Actas del Congreso Panamericano de la OEA, 1956, Venezuela, p. 150.

30 Nos referimos a los organismos de asistencia social que produjeron un cierto número de viviendas. Cf. Apartado 7, Período 4.

31 Las características principales de estos dos fondos, son presentadas en la segunda parte de este Período, véase el Apartado 1.

32 Entrevista a Jesús Silva Herzog, aparecida en la revista de la Cámara de la Industria de la Construcción, 1972, *Op. Cit.*, p. 26.

con motivo de la creación del INFONAVIT, responde: "la rama de la construcción se ha movido en forma llamada de picos, con fluctuaciones de actividad, inactividad, empleo, desempleo..., con el Instituto que se está creando, se ha establecido una línea constante y creciente".<sup>33</sup> Posición que es reforzada por las conclusiones, que ese mismo año, da a conocer el Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México; en ellas, Urquidí y García, hacen notar la fuerte presión que la vivienda puede colocar sobre el aparato productivo, pues una unidad de demanda final en vivienda, solicita de la economía, necesidades de inversión global de alrededor de 2.3 unidades; además de que el efecto-valor de la producción de ese bien, se reparte aproximadamente en 48% en el mismo sector y el 52% en el resto de la economía.<sup>34</sup>

Dentro de esta estrategia, la política habitacional rebasa el marco puramente sectorial, presentándose como *un instrumento de suma importancia para la vida económica del país*, básicamente por su capacidad para generar empleos (se trata esencialmente de empleos no calificados, lo que permite absorber mano de obra proveniente del campo). Así por ejemplo, con las primeras cien mil viviendas que llevaría a cabo, el INFONAVIT en 1972 (con una superficie media de 50 m<sup>2</sup>), se estimaba que se podrían generar empleos por 126 hombres/año: 74 mil de empleo directo y 52 mil de empleo indirecto; lo que representaba un 25% del incremento probable de la fuerza de trabajo que existía en ese entonces a nivel nacional. De tal forma que, en teoría, solamente la parte de empleo directo, cubriría al 100% el desempleo abierto de ese sector.<sup>35</sup>

En conclusión, la vivienda se inserta plenamente dentro de la política económica, cuya estrategia busca apoyar la industria de la construcción, con todas sus consecuencias: aumento del trabajo, de la ocupación de la producción ya instalada, generación de efectos multiplicadores, expansión del mercado interno, etc.

---

33 *Documentos Económicos de la Administración Pública*, N° 13, 6 de abril de 1972. Dirección General de Prensa, Memorias, Bibliotecas y Publicaciones.

34 Urquidí, V. y García, A. "Vivienda y empleo" en *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, 1972, p. 17.

35 Nos referimos al plan de producción de vivienda, que proyectaba realizar anualmente el INFONAVIT, el cual como sabemos, no se llevó a cabo con esa magnitud. No obstante ello, los cálculos nos son de gran utilidad, puesto que reflejan la posición gubernamental en relación a la vivienda y al empleo. Es de hacer notar, que el secretario Margáin, iba más allá de la posición que defendían Urquidí y García, y declaraba que los obreros susceptibles de emplearse en la construcción de esas cien mil primeras casas, iban de 1.2 hasta 2.4 hombres por vivienda en empleos directos y 0.6 hombres en la fábrica de insumos; de lo que resultaba entre 180 mil y 300 mil empleos creados, quienes recibirían 2,200 millones de pesos de los 5,000 millones que utilizaría el INFONAVIT en su primer año. Margáin, H. *Documentos económicos...*, Op. Cit., p. 20.

*B. La vivienda social dentro de la política social (y de la política-política)*

*When the highly privileged are few and the desperately poor are many and when the gap between them is worsening rather than improving, it is only a question of time before a decisive choice must be made between the political cost of reform and the political risks of rebellion.*

**R. McNamara, World Bank, 1972**

“La justicia social no sólo es un imperativo moral sino político también”, institía en cada una de las reuniones anuales del Banco Mundial su presidente R. McNamara, al Consejo de Gobernadores de esa institución.<sup>36</sup> El funcionario, hacía notar la tendencia natural del crecimiento, para concentrarse en los sectores modernos de la economía; lo que traía escasos beneficios a los grupos con ingresos más bajos –grupos que están más allá de las fuerzas tradicionales del mercado y de los servicios públicos–, de ahí que fuera necesario implementar medidas para ellos (alrededor del 50% de la población del país), no sólo como una cuestión de principio sino de prudencia.

McNamara, puntualizaba que eran los gobiernos, quienes tenían la responsabilidad de llevar a cabo reformas internas fundamentales, sin que hubiera posibilidad de que escaparan a ellas, pues de lo contrario, “posponerlas era una manera de invitar al extremismo social”.<sup>37</sup>

En México, de acuerdo con varios autores, las causas más evidentes de los conflictos sociales, en esa misma época, eran las cuestiones laborales, y ligadas a ellas, las reivindicaciones económicas,<sup>38</sup> y no directamente las habitacionales.<sup>39</sup> De las primeras, se derivaba toda una serie de implicaciones que las tornaban en conflictos políticos, puesto que las protestas

36 World Bank, *The Mc. Namara years of the World Bank*, World Bank Publications, New York, 1972.

37 *Idem*. 1973 y 1974.

38 Véanse los trabajos de J. Basurto (1983), R. Millán (1988), O. Nuñez (1985), entre otros. Cf. bibliografía.

39 Fue hasta 1976, que el Frente Nacional de Acción Popular (FNAP), incluyó en sus filas, agrupaciones de colonos que reivindicaban la introducción de servicios, pero no vivienda propiamente dicha. Véase Basurto, J. *Op. Cit.*, p. 29. Una excepción notable se menciona en el documento *La vivienda a bajo costo en América Latina*, *Op. Cit.*, SIAP, 1975, p. 195, en donde se hace referencia al movimiento independiente de los ferrocarrileros de 1959, el cual incluyó entre sus demandas, la implementación del Artículo Constitucional 123, que estipulaba que la vivienda debía ser proporcionada a los obreros, por los patrones.

por las condiciones existentes de trabajo, la reducción del salario y de las prestaciones sociales, la intensificación de las jornadas laborales sin compensaciones, etc., requerían de un cierto grado de independencia por parte de los sindicatos, para poder llegar a alcanzar sus metas.<sup>40</sup>

En ese sentido, no resulta fácil de explicar las razones por las que se utilizó la vivienda como un elemento medular de la política social,<sup>41</sup> si las presiones que se levantaban en ese entonces, no se enfocaban a la problemática ligada al hábitat social. Luis Echeverría, quien fuera en esos años presidente del país, refuta la opinión de aquéllos que consideran, que la cuestión habitacional, no había sido objeto de reivindicaciones importantes hasta el inicio de su mandato. En una entrevista personal concedida en 1992, comenta

en el desfile del primero de Mayo, a eso de las doce del día, empezaron a proliferar las mantas con solicitudes sobre vivienda por parte de sindicatos y grupos obreros. Ahí mismo en el balcón de Palacio, llamé a Fidel Velázquez y a M. Espinoza Iglesias, y les dije, miren casi todas las solicitudes son de vivienda, porque no platican ustedes para ver que podemos hacer los tres, más tarde se convino crear la Comisión de la Fundación Tripartita para afrontar diversos problemas, comenzando por la vivienda, así se fue delineando el Instituto Nacional de la Vivienda.<sup>42</sup>

Independientemente de que el Estado hubiera tenido la sensibilidad para anticiparse a las demandas populares, que más tarde harían de la vivienda, un vector de luchas sociales —reduciendo de esta manera una fuente importante de conflictos, antes de que tuvieran una clara articulación y empezaran a manifestarse— o que, por el contrario, el Estado respondiera a un problema que, en esos años, adquiría una virtual dimensión de crisis,<sup>43</sup> la vivienda aparece (en cualquiera de los dos casos), como un

---

40 "Independencia de y frente al poder público, incluyendo los sindicatos oficiales, los partidos políticos y la burguesía, puesto que sus intereses son, o pueden llegar a ser, antagónicos." Basurto, Jorge. *La clase obrera en la historia de México en el régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, México, UNAM, Siglo XXI, 1983, p. 21.

41 Con la creación de los llamados "fondos solidarios", que acabamos de mencionar.

42 Entrevista personal concedida en San Jerónimo, México, D.F., 16 de junio de 1992.

43 Crisis, por los enormes déficits que evidenciaba el sector vivienda, por las ocupaciones irregulares de terrenos que empezaban a manifestarse en varias ciudades, por el riesgo de masificación de las manifestaciones que hasta ese entonces habían sido escasas y puntuales. Desde 1970, la comisión encargada de la redacción de la nueva Ley Federal del Trabajo, señalaba que: "...por una parte... el problema habitacional, por virtud de la explosión demográfica, *había cobrado los perfiles de una auténtica catástrofe* y, por otra, que a cincuenta años de la Declaración de Derechos Sociales, bien poco se había hecho". Dicha comisión, "llegó también a la conclusión de que la responsabilidad por gravedad del problema correspondía, en primer término, al movimiento obrero, que dejó correr los años sin decidirse a exigir a las empresas, mediante el derecho de huelga, el

*elemento central de la política social* circunscrita al marco puramente sectorial. Sin embargo, su dimensión política no debe ser desestimada; además de representar un avance significativo en los derechos sociales —“una conquista obrera”, como en su momento se señaló—,<sup>44</sup> la vivienda cumple otros varios objetivos, muchos de ellos de orden político. De ahí que se convierta en un objeto de control importante, pues los beneficios que puede proporcionar, son de diversa naturaleza; veamos algunos de ellos, en relación a los tres actores (o sectores) involucrados en la política habitacional de esos años.

i) *Para el Estado*, su principal promotor, los beneficios que le representa son varios:

- el reconocimiento de su papel de “Estado unificador” o promotor del acercamiento entre fracciones antagónicas; en donde, paralelamente, se prueba su capacidad de convocatoria;<sup>45</sup>
- el avance sustancial en el proyecto económico-social del nuevo gobierno, en el que el derecho social se ve fortalecido con la creación de un organismo que, simultáneamente, se presenta como un “pilar” de la estrategia económica;<sup>46</sup>
- el fortalecimiento del sector público, y en particular del poder ejecutivo, pues a pesar de que los organismos habitacionales que se crean en

---

cumplimiento de la obligación; en segundo término, a los gobiernos, que no habían tenido el valor de expedir la reglamentación del mandato constitucional; y finalmente, a los empresarios, a los que, en su afán de enriquecerse, les faltó una visión de conjunto del futuro de México, de donde derivó su oposición sistemática a cualquier reglamentación.” Mario de la Cueva, *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, México, Editorial Porrúa Hnos., 1979, p. 96.

44 Véase al respecto, el artículo: “Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT”, E. López, *Op. Cit.*

45 Reiteradamente se señala la capacidad y voluntad que tiene el Estado para jugar un papel de “arbitro”; a título de ejemplo, evocamos una frase del secretario Margáin: “México, por fortuna, gracias al sentido de solidaridad del gobierno, nos congrega a todos”. *Documentos económicos de la administración pública*, N° 19, 1972, p. 19.

46 Así lo hace ver el Gerente General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Humberto Chávez Martínez, al declarar: “es a través de este tipo de programas nacionales, como se logra la armonía entre los derechos del trabajador y los del capital, mismo tiempo que se obtiene el equilibrio entre el objetivo de crecimiento económico y las metas trazadas de justicia social (entrevista en la *Revista Mexicana de la Construcción*, diciembre 1972). En realidad, es con la creación de varias instituciones, el fortalecimiento de otras y la promulgación de leyes, emanando de la política laboral, que puede reforzarse el proyecto económico-social; nos referimos por ejemplo, a la fundación de la Comisión Nacional Mixta de Protección al Salario, al FONACOT, y a los fondos de colecta salarial para la vivienda.

ese entonces, tienen un carácter tripartita, las decisiones principales técnico-políticas implican la competencia del gobierno, y;

- su legitimación como instancia responsable de los intereses de la colectividad y defensora de los principales valores sociales como la justicia social.

El discurso de la clase dirigente de ese entonces así lo deja ver

Cumpliendo con esa presencia del constituyente del 17, estamos haciendo que triunfen las causas sociales de la Revolución Mexicana, como fruto de la lucha armada, de la revolución y de la lucha de clases, que ha dado un eminente paso hacia adelante, en los derechos obreros [con la política habitacional].<sup>47</sup>

ii) *Para la iniciativa privada*, el que se retome la política habitacional, le es benéfico, al menos por cinco motivos principales: a) el impulso decisivo que se le da a la construcción de vivienda nueva en el país; pues como lo señalan N. Robinson y P. Connolly, los industriales de la construcción tenían más de una década ejerciendo presión al gobierno, para que éste impulsara la construcción de ese tipo de vivienda;<sup>48</sup> b) la posibilidad de ampliar el mercado interno como una consecuencia de la creación de empleos, lo que a su vez, generaría nuevas inversiones privadas; c) el mejorar las condiciones de vida del trabajador, aumentando la productividad y reduciendo (todavía más) los costos de producción; d) el fortalecer el patrimonio de la clase obrera; política que a los ojos del sector patronal, significaba “una mayor seguridad en el empleo y una forma de contribución a la paz social”;<sup>49</sup> y, por último, e) el presentar los avances en materia habitacional, como una nueva orientación en la resolución de los problemas habitacionales; estrategia que favorece el desarrollo de una ideología de cooperación y de colaboración interclasista, de donde se evacúa toda alusión a la lucha de clases, tan presente en esos años.<sup>50</sup>

47 *Excelsior*, periódico nacional, 17 de abril de 1972. Hugo B. Margáin, Secretario de Hacienda, Comparecencia ante el Congreso. El secretario no duda en señalar al diputado Gascón Mercado, del Partido Popular Socialista, que: “el fondo [de la vivienda] es un fondo obrero, las casas son para los obreros, el ahorro es para los obreros y estarán los señores obreros dentro del Instituto.”

48 Véase de Robinson, Nancy. *The Politics of Low Cost Housing in Mexico, a Case Study of INFONAVIT*, Thesis of Ph. D, Stanford University, 1980, mimeo., y de Connolly, P. *El problema habitacional en la Ciudad de México*, COPEVI, 1976.

49 Entrevista personal a Raúl Urrea, quien en ese entonces (1972), fuera presidente del Consejo Patronal de Jalisco. Guadalajara 7 de mayo de 1992.

50 A propósito de la creación del INFONAVIT la CANACINTRA señalaba: “la expresión de intereses comunes, por encima de intereses sectoriales, nunca como ahora, se ha manifestado una base amplia de colaboración sectorial y de negociación social de los problemas nacionales... Nos unimos a lo que es un derecho social y no un derecho de clase (*El Informador*, periódico local, 1° de abril de 1972).

iii) *Para el sector laboral* —o mejor dicho para la cúpula que representa este sector— la cuestión habitacional y el debate que le acompaña, le permite restaurar parte de la legitimidad que había venido deteriorándose, por causa de negociaciones poco benéficas para la clase trabajadora; negociaciones que incluso, habían despertado sospechas de provenir de acuerdos “oscuros” con los patrones y con el Estado. De ahí, que se requiriera de acciones claras, que les permitieran enfrentar la amenaza del sindicalismo independiente. En su estudio sobre la clase obrera, J. Basurto señala

el Estado mexicano ha puesto especial cuidado en levantar unas sólidas estructuras destinadas a ejercer un estricto control sobre las organizaciones laborales; esto es, sobre sus líderes, y a través de éstos, sobre los trabajadores; de manera, primero, que sus demandas siempre han sido debidamente canalizadas, y las concesiones otorgadas, cuidadosamente dosificadas para evitar todo posible intento de rebelión; y segundo, para que los directamente implicados en la ejecución de tal política, es decir, los líderes, tuvieran una amplia participación, tanto desde el punto de vista político como, subreptivamente, en el terreno económico.<sup>51</sup>

Según este autor, para poder ejercer un control sobre los trabajadores, es esencial un cierto grado de consenso; el cual, se consigue por dos medios: el legal (gracias a una gran cantidad de disposiciones altamente favorables para los trabajadores) y la corrupción. A estos medios, nosotros agregamos un tercero: el hecho de que los líderes intercedan por sus representados en la obtención de un bien, como es la vivienda; en el caso contrario, puede cuestionarse su acción con la consecuente pérdida de credibilidad.

En conclusión, no sólo por razones económicas o sociales, se adopta una política habitacional; en realidad, ella engloba diferentes estrategias y sistemas como niveles de intervención, puesto que existen diferentes niveles de conflicto. Si bien, en el fondo se trata de un proyecto gubernamental, que busca una integración social y una legitimidad política.

Una integración social que, en gran parte se consigue, al utilizar a la vivienda como un instrumento político de negociación, que permite conciliar intereses contradictorios de manera institucional, presentando a los grupos involucrados como una federación de intereses convergentes,<sup>52</sup> que son reunidos gracias al papel unificador del Estado.

Y una legitimidad política que, además de conseguirse a través de ese papel unificador, se apoya en estrategias clientelistas, que terminan por convertirse en la piedra angular del sistema.

51 Basurto, J. *Op. Cit.*, p.15.

52 Nuñez, Oscar. “Significación social de la vivienda en México — el caso INFONAVIT” en *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, Op. Cit.*



A través de ellas, y de la legitimación política, se instaura un nuevo modelo de gestión, de producción del espacio y de toma de decisiones; el antiguo *esquema pluralista local se fractura y su lugar lo ocupa un Estado autoritario que gobierna desde el centro*. Resulta paradójico constatar, sin embargo, que el Instituto Nacional de la Vivienda —el INFONAVIT, pilar de la política habitacional que acabamos de describir— se concibió retomando varios de los elementos propios a una de las instituciones viviendísticas que había sido concebida por la clase empresarial tapatá desde 1957: el **Instituto de Bienestar Social**; un organismo tripartita, que nació gracias a los dispositivos de participación ciudadana y a los sistemas de asociación y de colaboración, que se desarrollaron en Guadalajara en el periodo precedente (véase la segunda parte del Periodo 4, Apartado 4).

Para probar y comprobar esa afirmación, llevaremos a cabo un estudio comparativo simple, entre esos dos organismos, en los que pondremos de relieve sus similitudes y diferencias principales; insistimos en que se trata de un estudio simple y breve, a fin de no desviarnos de nuestro segundo objeto de análisis de esta primera parte, que trata de la promoción inmobiliaria local, tanto pública como privada. Promoción que, como lo vamos a ver, se lleva a cabo en un nuevo contexto político y con nuevos actores económicos y sociales.

Nuestro objeto en el siguiente apartado, es el de demostrar que, desde un punto de vista técnico y financiero, el Fondo Nacional de la Vivienda se creó (o se inspiró) en el Instituto de Bienestar Social; para ello, intentaremos resituar rápidamente el contexto que vio nacer al INFONAVIT, examinar el papel que jugaron los empresarios tapatíos en su creación y comparar formal y funcionalmente las características de cada uno de los organismos. Estudio que descansa, principalmente, en entrevistas a los actores que se vieron involucrados directamente en su nacimiento y el análisis de algunos documentos coetáneos a su creación, entre ellos: las Actas de la Comisión Nacional Tripartita, revistas especializadas, tesis, informes de actividades, leyes en la materia y la lectura de un periódico local (*El Informador*) y uno de circulación nacional (*Excelsior*).

#### **4. De un esquema de producción de vivienda local (IBS) a un instrumento de envergadura nacional (INFONAVIT)**

##### *A. una primera pista: la reunión de San Luis Potosí<sup>53</sup>*

La ley que dió nacimiento al Fondo, fue publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972. Su creación fue el resultado directo de los trabajos de

---

53 Para mayor información sobre este tema, referirse al artículo: "Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT", López M. Eduardo, en *Vivienda*, INFONAVIT, septiembre 1994.

la Comisión Nacional Tripartita (1971). Al parecer, las reuniones de esa Comisión, fueron precedidas por una Conferencia Nacional sobre Vivienda, celebrada en San Luis Potosí en junio de 1970, que fue conducida por el licenciado Echeverría, entonces candidato a la presidencia. En ella, se debatieron las acciones gubernamentales que se llevarían a cabo en la materia, durante la administración que iniciaba. El proyecto original, que se presentó en esa ocasión, concernía la participación de los empresarios en la resolución del problema habitacional; la presión que inmediatamente ejercieron las diversas facciones del sector empresarial, llevó al gobierno, a reconsiderar su proyecto y replantearlo en otros términos.

En esa reunión, se proponía abrir un debate nacional sobre la necesidad de reglamentar la fracción constitucional relativa a las casas para los trabajadores (incumplida después de 53 años); una corriente importante —al parecer apoyada por el propio Echeverría—, pretendía que se legislara la obligación de que los patrones contribuyeran con una suma porcentual adicional a la nómina del trabajador, la cual debía ser enterada a un Instituto General de Vivienda, en donde estuvieran representadas las organizaciones de empresarios y trabajadores. La propuesta —que de toda evidencia se anticipaba al INFONAVIT—, fue rechazada por los empresarios, quienes aducían que la obligación de solucionar el problema de la vivienda no recaía directamente en ellos, señalando que por el contrario, el problema debía resolverse a través de medidas de carácter colectivo en las que interviniera el Estado.<sup>54</sup>

De hecho, algunos de los delegados gubernamentales que asistieron al evento, expresaban una opinión que iba en el mismo sentido que la de los empresarios de la construcción,<sup>55</sup> considerando que la propuesta hubiera sido probablemente sólo una carga adicional, una carga fiscal más sobre los empresarios y no hubiera dado a los trabajadores la impresión de que se estaba cumpliendo la disposición constitucional. Finalmente, se impuso esta posición, de tal forma que las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo (que reglamentan el mandato constitucional de la vivienda obrera) se dejaron al libre acuerdo entre las partes.

54 *Revista Mexicana de la Construcción*, CNIC, noviembre de 1970, N° 194.

55 *Idem*. Véase la entrevista a Campillo Sáinz, subsecretario de Industria y Comercio, en la Revista de la CNIC, quien señala: "me parece que esto no era proporcionar, en primer lugar, la obligación, es proporcionar casas, no hacer contribuciones. Y en segundo lugar, no iba a responder al espíritu de solucionar el problema del trabajador que está laborando fuera de una población, no iba a solucionar tampoco, el problema de un trabajador para arraigarlo a su empresa y darle sentido de su propia dignidad a través de la relación con la empresa."

El ex-presidente Echeverría, comenta veinte años después, que en realidad la reunión que se llevó a cabo en San Luis, se hizo en el marco de la campaña presidencial. Y, originalmente, tenía por objeto el servir como foro para presentar innovaciones tecnológicas ligadas al sector de la industria de la construcción de vivienda; de tal manera, que el carácter político de que se fue revistiendo ulteriormente dicha reunión, fue provocado por las discusiones en torno a las reformas a los artículos que reglamentaban el mandato constitucional.<sup>56</sup>

Nancy Robinson, investigadora de la Universidad de Stanford, sostiene en su tesis de doctorado,<sup>57</sup> que el INFONAVIT fue en realidad, *una solución post-hoc* al problema que generó la versión original de la propuesta de ley de San Luis Potosí. Es decir, por un lado, ésta le atribuía completa responsabilidad a los patrones (quienes de diversas maneras la rechazaron); y por otro lado, los trabajadores percibían, que incluso a nivel de un documento preparatorio, se abrían las puertas para abordar de nuevo la cuestión del derecho a la vivienda de los trabajadores, de ahí la presión que ellos ejercen para forzar su aplicación. El gobierno, en cierta forma causante del conflicto, y necesitando de un instrumento que le restituyera parte de su legitimidad perdida, se vió en la necesidad de conciliar los dos grupos opositores, así el INFONAVIT aparece como la respuesta a una eventual situación de crisis. Situación que había sido provocada por una propuesta de ley que se presentó como un *fait accompli*, cuya formulación al parecer, no consideró suficientemente las repercusiones que provocaría.<sup>58</sup> En todo caso, una vez que las partes involucradas llegaron a un acuerdo, a través de la Comisión Nacional Tripartita, el gobierno se apresura a anunciar el éxito de su papel de mediador; estrategia que le permite fortalecer su imagen como "árbitro" de los conflictos sociales.

### B. El sector empresarial tapatío y la creación del INFONAVIT

En oposición a la tesis desarrollada por N. Robinson y algunos otros investigadores, nos proponemos demostrar en este apartado que, *desde un punto de vista técnico y financiero, el INFONAVIT se creó retomando algunos elementos propios al Instituto de Bienestar Social*; organismo

56 Entrevista personal realizada el 19 de junio de 1992, San Jerónimo, México, D. F.

57 Robinson, Nancy. *Op. Cit.*, p. 15.

58 En el caso de que se hallan contemplado dichas repercusiones, las proposiciones aparecen como una reforma "sorpresa" a debatir *a posteriori*; estrategia que había sido utilizada por el gobierno en varias ocasiones. Robinson, N. *Op. Cit.*, p. 16.

cuyos principios funcionales, adoptó Echeverría, aportándole algunas modificaciones a fin de poder adaptarlo a las exigencias de un instrumento de envergadura nacional.

Antes de analizar el papel que jugó la clase patronal local en ese proceso, precisamos que no es una idea de reivindicación regionalista la que nos lleva a rescatar y valorizar acciones pasadas y los agentes que las desarrollaron; al contrario, nuestro objetivo es el de intentar comprender a un actor privilegiado: el sector privado, cuya influencia en el aparato decisional local, le permitió contribuir a desarrollar un modelo específico de producción y distribución de vivienda en la ciudad de Guadalajara; modelo que al “nutrir” al naciente INFONAVIT, desbordó su espacio físico, sirviendo de marco para que se adoptaran soluciones similares a nivel nacional.

En realidad, la influencia de los empresarios tapatíos corresponde más a la *transferencia de una idea general*, y con ella, de un sistema técnico-financiero global; mientras que el proceso mismo de creación del Instituto, es el “resultado directo de una serie de negociaciones de intereses no coincidentes, pero que sin embargo, dieron lugar a una fórmula concertada”.<sup>59</sup> En dicho proceso, cada una de las facciones o sectores intentaron imponer sus propios puntos de vista e intereses. Así por ejemplo, la clase patronal ejerce una fuerte presión para que se incorporen las propuestas, que los industriales de la construcción, habían venido formulando desde algunos años antes, a fin de que la construcción de las viviendas fuera de su entera competencia; los trabajadores, por su parte, intentan que la obligación que impone la Ley Federal del Trabajo, se generalice a todo tipo de patrones; y el gobierno, por la suya, busca que las medidas que se adopten, queden enmarcadas en el espíritu de la ley existente. Finalmente, los tres sectores ceden en sus posiciones y encuentran un “proyecto común”, en el seno de la Comisión Nacional Tripartita.<sup>60</sup>

Bajo esa perspectiva, en el proceso de creación del INFONAVIT, podemos distinguir dos momentos-clave; uno protagonizado por la iniciativa privada tapatía, y otro, por las confederaciones nacionales de empresarios y líderes obreros. Ambos momentos pueden esquematizarse como sigue:

- el primero, de 1963 a 1970, tiene que ver con los antecedentes inmediatos del INFONAVIT, y particularmente, con el Instituto de Bienestar Social (IBS); organismo creado por un pequeño grupo de empresarios

59 Jesús Silva Herzog, entrevista personal, Madrid, septiembre 1992.

60 Véase en anexo, un resumen analítico de las reuniones que llevó a cabo la Comisión Nacional Tripartita.

ligados al Centro Patronal de Jalisco.<sup>61</sup> Sin ánimo de retomar las características principales de ese organismo, nos limitamos a recordar que el industrial, Raúl Urrea, presentó a Díaz Ordaz en 1963 y a Echeverría en 1970, el proyecto para que se crearan institutos similares en todos los estados del país y para que la afiliación de los trabajadores y, por consecuencia, la aportación del 5%, por parte de los patrones, se hiciera obligatoria. El documento en cuestión señalaba

Es indispensable, por consiguiente, pensar en la creación de un organismo, que permita al obrero, la adquisición de su casa..., lo cual, será factible si dicho organismo cuenta con recursos propios y suficientes, si elimina toda idea de lucro y limita el cobro de intereses a lo indispensable para cubrir sus gastos de administración. Con este sistema, en un plazo no mayor de quince años, un trabajador habrá pagado, el valor de su casa con el importe de la renta mensual ordinaria.

En Jalisco, [el] Instituto de Bienestar Social, reúne las características apuntadas a grandes rasgos, y cuyo fondo, se constituye con el 5% sobre los salarios. Este fondo, está destinado a la construcción y venta de casas para obreros o a otorgarles préstamos hipotecarios para su adquisición.

No obstante la inegable bondad de los fines del Instituto, y a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para obtener una afiliación numerosa, ésta ha sido escasa, y mucho tememos, que una idea tan noble y generosa quede sin realización práctica. Por tal motivo, con el propósito sincero y desinteresado de que se den soluciones prácticas e inmediatas al problema de la vivienda obrera, proponemos: *que se realicen las reformas legales necesarias para que sean creados Institutos de Bienestar Social en todas las entidades federativas y que sea obligatorio para todos los empresarios la afiliación de sus trabajadores al mismo*, y consecuentemente, la aportación que deben hacer los patrones del 5% sobre los salarios, siguiendo las características generales del Instituto de Bienestar Social del Estado de Jalisco.<sup>62</sup>

• el segundo, de 1970 a 1971, tiene que ver con la creación propiamente dicha del INFONAVIT; es decir, con la Comisión Nacional Tripartita (CNT), y más particularmente, con la Quinta Comisión, quien estaba encargada de los estudios relativos al problema de la vivienda popular.<sup>63</sup> Los actores que dieron a luz el INFONAVIT, hacen notar que las primeras,

---

61 Los empresarios eran Raúl Urrea, Francisco López González, Jesús Valencia Barragán, Francisco Medina Ascencio y José Herrera Rossi. Entrevista personal con R. Urrea, mayo 1992. Referirse también al documento de Alba, C., *Los empresarios y la industria de Guadalajara*, El Colegio de Jalisco, 1985.

62 Ponencia leída a los candidatos a la presidencia, licenciados Díaz Ordaz en 1963 y Luis Echeverría en 1971. La fotocopia del documento original nos fue proporcionada por el industrial Raúl Urrea.

63 Grandes controversias se han suscitado, también, en torno a la cuestión de si el INFONAVIT, se inspiró o no, en el modelo del Banco Nacional de Habitaciones del Brasil (BNH), si bien ambos organismos tienen ciertas similitudes, también guardan enormes diferencias.

son meras coincidencias, e insisten en señalar que el fondo de la vivienda es una “solución a la mexicana”.<sup>64</sup> Es de hacer notar, que en las reuniones de la CNT, en ningún momento se hizo referencia –de manera explícita o implícita–, a alguno de estos dos organismos (IBS o BNH). Al contrario, la lectura de las actas, refleja un encarnizado proceso de negociación que, en ocasiones, se tornó un verdadero espacio de lucha, y en otras, en un espacio de acuerdos y consensos; pero siempre se trató de un proceso propositivamente rico, que terminó por decantar una solución intermedia, en principio adecuada a los tres sectores de la producción comprometidos en dichos debates.

Ahora bien, a pesar de que los representantes del organismo tapatío no estuvieron presentes en esas reuniones, las grandes similitudes que el IBS guarda con el fondo de la vivienda, nos permiten inferir que, de alguna u otra manera, éste tuvo una influencia determinante en su creación. Luis Echeverría, iniciador directo del instituto de la vivienda, reconoce haber tenido algunas pláticas sobre un proyecto de ese tipo, con los empresarios de Guadalajara (y particularmente, con el industrial, Raúl Urrea, presidente del Consejo Patronal en esa época); y al mismo tiempo, señala desconocer la versión sobre el banco brasileño.<sup>65</sup>

A fin de contribuir al esclarecimiento de este debate, presentamos a continuación las características principales de los dos organismos mexicanos, formuladas en base a un análisis comparativo directo.

### *C. El Instituto de Bienestar Social y el INFONAVIT*

Las relaciones obrero-patronales tan específicas, que se configuraron en Jalisco desde los años cuarenta, fueron propicias para crear un organismo similar al modelo INFONAVIT. De Alba señala que, desde el Centro Patronal de Jalisco, se propició un acercamiento con los líderes obreros de aquella época, con el objeto de convencerlos de que “más que luchar, había que llegar a un entendimiento de clases”. De tal forma, que este acercamiento entre los líderes patronales y sindicales, se conserva sin ninguna fractura hasta hoy en día, y ha sido la clave en la negociación y el control socio-político del sector obrero.<sup>66</sup>

Sin duda alguna, un elemento esencial para lograr ese entendimiento, fue la creación de organismos de representación de carácter mixto y tri-

64 Silva H., Jesús. entrevista, *Op. Cit.*

65 Luis Echeverría, entrevista personal, *Op. Cit.*

66 De Alba, *Op. Cit.*, p. 190.

partita: el Patronato de la Habitación Popular (1947), el Consejo de Colaboración Municipal (1953) y el Instituto de Bienestar Social (1957), fueron los tres principales.<sup>67</sup> Estos organismos, más que sistemas de representación —como las comisiones tripartitas o el propio IMSS—, fueron verdaderos y eficaces sistemas de gestión de la ciudad. Probablemente, el presidente Echeverría, al adoptar algunos principios del IBS, lo hizo con una doble óptica: retomar un sistema o una herramienta de gestión, que había dado prueba de su pertinencia operativa, y servirse de él como un instrumento de negociación política, principalmente, en razón de su alta capacidad de representación ideológica. Para ello, efectuó algunos cambios y conservó otros elementos intactos, la descripción comparativa que a continuación presentamos, entre las similitudes y diferencias de ambos institutos, nos muestra su incuestionable parentesco.

Las similitudes principales, pueden resumirse en las siguientes:

1. Los dos fondos tienen una estructura interna de representación tripartita y su función principal es la de producir vivienda social.

2. Ambos, son organismos descentralizados por servicio y tienen un carácter fiscal autónomo.<sup>68</sup> El aprovisionamiento de sus recursos se hace en base a la colecta de cotizaciones salariales (5% en los dos casos) y del reembolso de los créditos; lo que les permite crear un fondo constante. Por ley, las aportaciones se captan a través de los circuitos de recaudación fiscal.<sup>69</sup>

3. El IBS, al igual que el INFONAVIT, desarrolla una serie de actividades promocionales que se complementan con su función dominante, que es el financiamiento de la vivienda.

4. Los dos fondos, financian diversas líneas de crédito para adquirir o mejorar la vivienda; sin embargo, ambos ponen un especial énfasis en la construcción nueva destinada a la propiedad privada.

5. Uno y otro, conjugan un fondo de ahorro con el sistema financiero de vivienda; este fondo ofrece ciertas ventajas en relación a la situación laboral inestable del trabajador y funciona como un fondo de retiro.

Las diferencias principales, entre estos dos sistemas son:

A. Si bien los dos fondos funcionan en base a cotizaciones salariales, el IBS aparece más como un sistema de ahorro forzado (gran parte de los

---

67 Cf. Período 4.

68 Con la salvedad de que, en el caso del Instituto de Bienestar Social, el pago del 5% tenía ese carácter, pero solamente para aquéllos que habían libremente consentido en hacer las aportaciones. Artículo 16, Cap. III de la Ley que establece el IBS.

69 Una facultad extralegal, se le concedió al IBS, para captar las aportaciones directamente en sus oficinas, sin sujetarse al Art. 16, Cap. III de su propia Ley.

fondos son descontados directamente del trabajador), mientras que los recursos del INFONAVIT provienen de una estimación porcentual adicional al salario, que es desembolsada directamente por el patrón.

**B.** Una diferencia fundamental entre ambos institutos, es que el INFONAVIT “generaliza” la obligación de las aportaciones patronales. Mientras que para el IBS, dicha aportación siempre estuvo sujeta a la voluntad del patrón (como en cierta forma fue también el caso con la Ley de 1917).<sup>70</sup>

**C.** INFONAVIT –al tener un universo de derechohabientes muy superior al organismo local–, fundamenta su acción en un *principio de solidaridad social*; principio que con el tiempo, se fue erosionando a causa de diversas presiones políticas; entre las cuales, aparece como una de las principales, la discusión sobre la asignación de las viviendas. El IBS, por su parte, sólo contempla la factibilidad de la demanda y su antigüedad; es decir, no tiene criterios especiales de calificación por necesidad habitacional.

**D.** Una diferencia substantiva, de alguna forma ya comentada, corresponde al INFONAVIT, quien sustituye una obligación limitada por una obligación de carácter general.

En forma global, podemos concluir que el Fondo Nacional de la Vivienda es la síntesis de las luchas y disputas de los tres principales sectores que lo componen, y que el Instituto de Bienestar, es el resultado de la conciliación y del entendimiento mutuo de los actores locales. Notemos que el IBS, emana de una voluntad particular: la de la iniciativa privada; de hecho durante sus 15 años de funcionamiento, nunca salió de la esfera de control de ese sector. En ese sentido, el instituto tapatió representa una estrategia de intervención patronal, en el aparato gubernamental, a través de una herramienta de índole técnico. Los empresarios que lo crearon, siempre conservaron un control total de las decisiones que le competían, haciendo pasar dichas decisiones por aparentes procesos colectivos, cuando en realidad ellas emanaban de una alianza cupular entre la iniciativa privada y el Estado; esto es, en base a una estructura de funcionamiento mixto. Estructura que estaba encubierta por una ideología de concertación tripartita que, discursivamente, le daba cabida al sector laboral. El INFONAVIT, por su parte, es el resultado de una verdadera acción conciliadora de Estado, las constantes disputas por el poder inter-

---

70 La libertad que se le concedió a los patrones, para suscribir libremente un compromiso que no podía ser inferior a cinco años, propició que el IBS no pudiera constituir un capital propio, viéndose en la necesidad de recurrir a préstamos bancarios. Véase el Apartado 4 del Periodo 4.



no –y el que simbólicamente representa al exterior–, lo hacen aparecer como un instrumento de negociación política, cuya finalidad es la de producir vivienda.

Desde ese mismo punto de vista, más que una inspiración del modelo local, el Fondo Nacional aparece como una recuperación por parte del Estado. De tal forma que con su adopción, el mecanismo de toma de decisiones se desplaza del centro de interés de los empresarios a los del gobierno, y particularmente, a los intereses que persigue la iniciativa reformista de Echeverría. Pues al conciliar sectores divergentes (patrones y obreros), termina por subordinar ambos bajo su esfera de control. La desaparición del IBS y la implementación del INFONAVIT, representó una modificación importante de las relaciones entre los tres actores; el papel protagónico, que habían tenido los patrones tapatíos, se diluye con el nuevo instituto, acrecentándose finalmente, la intervención del gobierno central en las cuestiones habitacionales en Guadalajara.

## **5. El municipio de Guadalajara en los setenta. La participación local en un sistema cada vez más centralizado**

Como lo hemos visto, casi simultáneo al desarrollo de la promoción inmobiliaria privada (1940), el Estado comienza a intervenir en la cuestión habitacional; con los primeros organismos de asistencia social, su producción se mantiene bastante marginal hasta los años sesenta, en que con el Programa Financiero de Vivienda (PFV) pasa a otro nivel de producción con recursos de origen bancario. Varios factores, como el hecho de que el PFV excluyera a todos los trabajadores con ingresos mínimos y otorgara la vivienda a los de mayor capacidad de crédito, y que los patrones siguieran sin cumplir el mandato constitucional que les obligaba a proporcionar vivienda a los trabajadores, lleva a la creación de los “fondos solidarios”,<sup>71</sup> –un mecanismo financiero de gran envergadura que, como lo acabamos de analizar en los dos apartados precedentes, cumplía simultáneamente varios objetivos.

Es en realidad a partir de esos años, cuando el gobierno federal asume una mayor responsabilidad en la vivienda, diversificando las fuentes de financiamiento, los modos de producción y los niveles de acceso a diferentes sectores de la sociedad. Garza y Schteingart hacen notar que, de 1970 a 1974, la intervención estatal aumenta considerablemente al contribuir con un 18% del total de la producción habitacional

---

71 Garza y Schteingart. *Op. Cit.*, p. 145.

del país;<sup>72</sup> porcentaje que en 1972 (año en que empiezan a funcionar los fondos), era del orden del 14.2%. Un nivel de producción muy similar al que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas consigna para Guadalajara (14%),<sup>73</sup> con una contribución importante del municipio, como en la década pasada la tuvieron los organismos mixtos, que analizamos en el Periodo 4.<sup>74</sup>

En efecto, en manos de gestores y promotores urbanos convertidos a la función pública el municipio tapatío, modifica su papel tradicional de instancia reguladora, y replantea el pacto contratado con la burguesía de negocios para llevar a cabo, por su propia cuenta, un amplio programa de desarrollo urbano llamado "Proyecto Sur" y varias otras operaciones de vivienda, que localiza preferencialmente en la periferia este; ya sea que construya en predios de su propio patrimonio o que utilice la reserva territorial que empieza a constituir en esos años, el municipio edifica 3,871 viviendas durante la administración 1971-1973 y 813 en la administración siguiente, a través de dependencias creadas *ad hoc*: la Dirección de Vivienda y Colonias Populares (1971) y la Dirección de Obras Públicas y Servicios Municipales (1973), realizando grandes unidades habitacionales como La Hermosa Provincia (1,300 casas), Miguel Hidalgo (1,368), Beatriz Hernández (500) y Flores Magón (452), entre varias otras.<sup>75</sup> Con recursos de los sistemas financieros, que en principio se debían de dirigir a la iniciativa privada (FOVI, Banco de Londres y México S. A., Banco Nacional Mexicano S. A., la Asociación Hipotecaria Mexicana S.A.), y con capital social público, pone en circulación las viviendas con créditos especiales para el consumo.<sup>76</sup>

72 Incremento que se pone de manifiesto, si se analiza la evolución del gasto total del sector público, en relación a este sector. En el Cuadro N° 1, se puede notar que el concepto Bienestar Social (el cual engloba a la vivienda), pasa del 1.7 en 1965 al 0.9 en 1970 y brinca al 4.3 en 1972.

73 SAHOP, *Diagnóstico de vivienda*, Jalisco, 1972.

74 Es de notar, que durante el periodo del gobernador Francisco Medina A. (1965-1970), la inversión en el rubro Habitación Popular, correspondió a un promedio de un 9.3% del total de los recursos públicos de origen federal, estatal y municipal, que se invirtieron en la entidad (en años como 1966 y 1968, que representaron un 11.9% y 16.9%, respectivamente); etapa que corresponde a los organismos mixtos como el PHP y el IBS; mientras que en los años 1971-1976, administración del gobernador Orozco Romero, el rubro Habitación Popular, fue del 5.4% en promedio, en relación al mismo tipo de inversión. Departamento de Economía del Estado, informes de los gobernadores de esos años, Biblioteca del Palacio Legislativo.

75 Véase el Cuadro N° 2.

76 En unidades como Flores Magón (1976), un proyecto de autoconstrucción que no requería el pago de enganche, ya que el habitante aportaba la mano de obra; el crédito que se otorgaba era hasta por 17 años. Por las características mismas del proyecto, resultaban costos muy bajos, pues las casas se vendían alrededor de 68 mil nuevos pesos, mientras que una casa similar en la ciudad, valía entre 130 y 150 mil pesos. Referirse a la revista *Construcción Mexicana*, N° 269, México, febrero 1982.

A pesar de que la intervención en el mercado de vivienda representa una buena fuente de negocios para esos funcionarios-promotores y que el hábitat social es un elemento importante de legitimación política, en los años subsecuentes, el municipio deja de tener una presencia importante en este sector, siendo sustituido por organismos que responden al gobierno central; los cuales, en lo sucesivo, se ocupan de la política habitacional.

**Cuadro N° 2**  
**Vivienda realizada por el Ayuntamiento de Guadalajara**  
**1971-1975**

Unidad	Viviendas	Inversión
<b>1971-1973</b>		
1. P. Benito Juárez	264	
2. Margarita Maza de Juárez	689	
3. P. Benito Juárez (ampliación)	250	
4. Hermosa Provincia	1,300	
5. Libertador Miguel Hidalgo	1,386	
<b>Total</b>	<b>3,871</b>	
<b>1974-1975</b>		
1. Conj. Habitacional Presa Osorio	106	8'662,800.00
2. Conj. Habitacional Pablo Valdez	370	30'001,600.00
3. Conj. Habitacional Pablo Valdez (2a. Sección)	75	8'428,900.00
4. Conj. Habitacional Beatriz Hernández	500	40'925,600.00
<b>Total</b>	<b>1,051</b>	<b>88'018,900.00</b>

Fuente: Ayuntamiento de Guadalajara. Obras Municipales 74-75.

## **6. Las nuevas formas de producción del espacio habitacional: la promoción pública y social y la reaparición de la ocupación irregular<sup>77</sup>**

La intervención creciente del Estado en la economía y en algunos sectores como la vivienda, queda de manifiesto, por una parte, con el aumento del gasto público que pasa del 23.6% del PIB en 1970, al 36.6% en

<sup>77</sup> Recuérdese que la ocupación irregular aparece, por primera vez, a mediados del siglo XVIII; se expande como fenómeno, en la primera parte del siglo XIX, desaparece a finales de la segunda parte de esa misma centuria y reaparece de nuevo, y con mucho mayor vigor, a principios de la década de los setenta de este siglo. Véase los Periodos 1 y 2 de este trabajo.

1975;<sup>78</sup> y por la otra, con la acentuación de su presencia en los mecanismos de producción y circulación de ese bien. Acentuación que ve desaparecer los organismos y los sistemas financieros locales por otros de origen federal; de tal forma, que a fines de la década de los setenta, virtualmente todas las operaciones programadas de vivienda que se llevan a cabo en Guadalajara se formulan, deciden y supervisan desde el centro.

La fuerte retracción que ha tenido el sector privado tapatío en el financiamiento y la producción de vivienda popular, anuncia *su desaparición definitiva de este submercado*; la intervención creciente del sector público y la emergencia —o mejor dicho reaparición— de una forma de producción alternativa, que es la ocupación ilegal, representan las nuevas formas de producción del espacio habitacional de esos años.

La promoción social no mercantil —que es un regreso a las formas populares de producción— hace del auto-constructor un consumidor directo que, por lo general, se asienta en terrenos de origen ilegal en condiciones habitacionales difíciles y en muchos casos deplorables; la vivienda que autoconstruye o autoproduce, tiene fundamentalmente, un valor de uso que su propietario puede valorizar mercantilmente, cuando decida ponerla en venta o en renta. Es un nuevo tipo de promoción sin capital inmobiliario particular, que ve emerger nuevos agentes y sistemas (sociales, económicos, etc.) y que, rápidamente se coloca en un segundo plano, para convertirse con los años, en la forma dominante de producción. Los factores sociales, culturales, económico-políticos, que favorecen su desarrollo, ameritan un examen en detalle que queda por hacer en Guadalajara.<sup>79</sup>

La promoción privada mercantil, por su parte, se orienta definitivamente a la vivienda media y residencial, así como a la vivienda de interés social en acceso a la propiedad, con recursos bancarios que son regulados por el Banco de México. Es una forma de promoción que se mantiene relativamente estable y que varía en forma coyuntural, según las variaciones de los mercados financieros inmobiliarios. Durante la década siguiente, seguirá siendo la forma principal de producir el espacio, como lo había

78 Gribomon, C. y Rimez, M. p. 785.

79 Evidentemente, existen algunos ensayos sobre los asentamientos irregulares; la mayoría de ellos, desde una perspectiva muy sectorial (movimientos sociales, aspectos técnico-construtivos, política urbana y poder político...), o por el contrario, desde una visión muy general, relacionada con el país u otras ciudades latinoamericanas en vías de desarrollo. Pensamos, particularmente, en trabajos del CIESAS, DESMoS, INESER, referirse a la bibliografía al final del trabajo. En la segunda parte de este periodo, lo abordaremos parcialmente, pero mucho más en la lógica de un sub-mercado de vivienda. Cf. Apartados 1 y 2.

sido los últimos treinta años, con las colonias y los fraccionamientos populares.

La promoción pública, por último, produce casas y algunos apartamentos en edificios multifamiliares, que se ponen a disposición de familias de bajos ingresos, quienes nunca llegan a cubrir el costo real de la vivienda, puesto que ese tipo de programas, no persiguen beneficios económicos. Luego de una etapa corta de expansión, de alrededor de cinco años a partir de 1972, la producción se estabiliza manteniéndose siempre como la tercera forma de producción de vivienda en la ciudad, con un cuarto y en ocasiones un quinto, del total de las unidades construidas. En realidad, esta forma de producción depende de la voluntad y de la política del Estado, quien fija los flujos de inversión y las condiciones de actividad, y no del mercado de capitales como es el caso con la promoción privada.

Evidentemente, la evolución de estas formas de producción trae consigo cambios en el sistema de agentes, los flujos de capitales, las relaciones sociales, las condiciones de vivienda y los modos de acumulación. En cada uno de ellos, el Estado interviene de forma diferente, de acuerdo con las grandes orientaciones político-económicas del momento y los instrumentos de que quiera y pueda dotarse. En el siguiente apartado, intentaremos poner en claro, cuáles fueron esos instrumentos, estrategias, planes, en fin, la política de que se sirvió el Estado para enfrentar el problema habitacional de una ciudad que llegaba a la década de los ochenta con 2.2 millones de habitantes, a un ritmo de urbanización que consumía 380 has. por año y demandaba alrededor de 16 mil nuevas viviendas anuales.<sup>80</sup>

## **7. La política del gobierno central: una intervención a tres niveles**

Los desequilibrios de que se acompañaron más de treinta años de “desarrollo estabilizador”, se manifiestan a principios de los setenta: un empobrecimiento relativo y una marginación creciente de una parte significativa de la población. Durante el mandato del presidente Echeverría, la intervención gubernamental en materia habitacional se divide claramente en relación a los grupos sociales que atiende. En un extremo, que es sin duda el más pobre, se responde a los problemas que generan los nuevos asentamientos irregulares, con instancias encargadas de regularizar la propiedad raíz y dotar de servicios básicos; en un punto intermedio de la

<sup>80</sup> Necesidades que no contemplan el déficit acumulado, que en ese entonces, debía alcanzar ya las 130 mil unidades.

**Recuadro A:**  
**Una estrategia de intervención no convencional**

Con una visión muy pragmática, sobre la manera de enfrentar los grandes desafíos del desarrollo urbano en los países del "tercer mundo", Mc. Namara, presidente del Banco Mundial, insiste en que esos países adopten un *enfoque no convencional* que se materializa, principalmente, en tres puntos: a) la reducción de las normas técnicas de la vivienda (a fin de reducir costos y mejorar la accesibilidad); b) la transformación del concepto de vivienda popular (que deja de ser un producto para convertirse en un proceso); y, c) la integración de los habitantes en los proyectos y programas (con el objeto de hacerlos participar como agentes activos del proceso de producción). Con ese enfoque, se busca generalizar o masificar los proyectos de vivienda, creando fondos revolventes que permitan reaplicarlos dentro de una estrategia que persigue privilegiar los modelos de *maîtrise d'oeuvre partagée*, con dos grandes tipos de operaciones: los lotes con servicios (*Sites and Services*) y las operaciones de restructuración de los asentamientos irregulares existentes (*Squatter-sium upgrading*). E. López: 1992.

Las grandes directrices en favor de esas políticas, son apoyadas también por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, llevada a cabo en Estocolmo en 1972, y posteriormente, por la Declaración de Vancouver, publicada al final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el hábitat (1976). En ellas se constata, de una parte, el costo financiero excesivo de las soluciones "clásicas" de vivienda, el costo social y la pobreza que se generan en esos asentamientos humanos; y de otra parte, se reconoce el derecho a la ciudad y la capacidad de auto-organización de los más pobres, así como el derecho a la existencia de los barrios espontáneos que definen, al margen de la ciudad de derecho, la ciudad de hecho (B. Declève, 1994).

línea del sector popular, se crean programas públicos de vivienda para sectores de ingresos bajos e inestables, a través de la llamada "Vivienda Popular" (VP), y en el otro extremo, que son los grupos de ingresos medios y bajos pero estables, se crean programas públicos y privados a través de la llamada Vivienda de Interés Social (VIS).<sup>81</sup> Es el comienzo de un proceso de polarización de la política habitacional, en que grandes

81 Grupos que Garza y Scheingart, clasifican como los sectores "no incorporados" o marginales y los sectores "incorporados" a la economía del país o sindicalizados. *Op. Cit.*, p. 52. Sobre las características particulares de la VP y la VIS, véase el Apartado 5 de la segunda parte de este periodo.

En la reunión anual del Banco Mundial, celebrada en 1975, McNamara insiste en los programas de rehabilitación y declara que: "los gobiernos se congratulan con sus edificios subsidiados de bajos costos con unas estructuras impresionantes, pero lo que es deprimente, es que ese tipo de vivienda, llamada de bajos costos, es siempre demasiado cara para los pobres; las autoridades normalmente desapruueban los asentamientos irregulares pues son ilegales, poco placenteros a la vista y antihigiénicos. Las ciudades siempre han fallado para encontrarles una solución más allá de su demolición; el hecho es que su rehabilitación, puede ser una solución práctica y de bajo costo para las familias de bajos ingresos, pues además de legalizar el asentamiento, proveen seguridad en la tenencia de la tierra y una estructura mínima: agua, drenaje, alumbrado, a lo que se puede añadir la educación y otros servicios comunitarios". Sin embargo, señala el funcionario: "Pueden proveer el marco para mejorar la habitación de gran parte de los pobres, estimular la autoconstrucción y hacer posible que éstos encuentren una solución a su problema de vivienda en una forma viable, cohesiva y comunitaria con un mínimo de gasto público" (Banco Mundial: 1975, p. 328).

De hecho, desde 1972, el mismo Banco Mundial se había convertido en uno de los principales agentes de difusión de esos modelos "Sites and Services", al lanzar el proyecto de Dakar (14 mil lotes con servicios), con un esquema innovador que marca la entrada de un actor importante en el campo del desarrollo urbano: los habitantes, y que abre, al mismo tiempo, una nueva corriente de investigación *learning by doing*, "aprendizaje por la acción" (B. Deciéve, 1994).

Esta estrategia funcionó, mientras se sostuvo un crecimiento económico por medio de programas e incentivos que facilitaron la construcción de vivienda a costa de la capacidad de ahorro y del aporte de mano de obra de los pobladores pobres. Con la recesión, esta estrategia —que resultaba muy barata para el Estado— perdió sentido (SIAP, 1991, López Moreno E.)

capas de la población autoconstruyen ilegalmente y centran sus demandas en sus problemas más elementales y prioritarios como la regularización de la tenencia de la tierra, la introducción de servicios tales como el agua entubada, drenaje o la construcción de calles; mientras que los sectores de trabajadores que obtuvieron una cierta estabilidad en el ingreso, se convierten en demandantes de una vivienda, como una forma de aspiración de clase.<sup>82</sup>

82 Cornelius, Wayne. "Urbanización y demandas políticas: participación política entre migrantes pobres en las ciudades latinoamericanas" en *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, Vol. VIII, N° 2, 1972, pp. 21ss.

La distinción entre los "conceptos" de vivienda y las prioridades de los diversos sectores, evolucionan claramente. Por una parte, el gobierno se ve en la necesidad de abrir más la "llave" de la ya generalizada y omnipresente solución de la regularización,<sup>83</sup> como una respuesta al engrosamiento del sector popular y a la pauperización de la clase trabajadora; es una forma clara de intervención *a posteriori*, como una estrategia para atender masivamente la cuestión habitacional de los pobres urbanos y peri-urbanos. Por otra parte, el gobierno crea programas específicos, dispositivos jurídicos y medios diversos, que dirige a los otros sectores populares como una voluntad explícita de ocuparse *a priori* de la cuestión habitacional.<sup>84</sup>

Globalmente, todas esas acciones constituyen la política habitacional, debido al aspecto pletórico que todas las acciones pueden tomar; parece difícil el describirla. Sin embargo, si nos referimos a la finalidad buscada (considerada como la consecuencia de las acciones), podemos percibir que tres grandes niveles pueden ser referenciados:

1) La intervención directa o indirecta sobre los mecanismos de producción de vivienda, en donde la finalidad de las acciones es la de mejorar la oferta o el sistema de producción.

2) La intervención directa o indirecta sobre los mecanismos de acceso a la vivienda, en donde la finalidad de las acciones es la de aumentar las posibilidades de acceso a este bien, es decir, fortalecer la demanda.

3) La intervención directa o indirecta sobre los aspectos jurídicos, en donde la finalidad de las acciones es la de regular, reglamentar (o por el

---

83 El proceso de ocupación-regularización de la tierra, se pone de manifiesto con los dos datos siguientes: en 1970, existían sólo 2,053 lotes ilegales registrados en Guadalajara; en cinco años (1975-1980), la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT), llega a regularizar 8,000 predios en la misma ciudad. En su artículo: "La transformación de la tierra de rural a urbana en la periferia de Guadalajara", D. Vázquez muestra claramente, la actitud centralista bajo la cual se concibió esta comisión, haciendo notar su inconexión con las autoridades locales y sus acciones no coordinadas, que trajeron consigo, sobrecargas y conflictos, a los ayuntamientos de la ZMG (El Colegio de Jalisco, mimeo, s/a). Sin duda, la CORETT, dió pié a un medio seguro de adquisición de tierra ilegal que, en lo sucesivo, sí se podía legalizar, estableciendo una conexión entre el mercado informal y el formal, que abrió un camino a la especulación.

84 Intervención que puede hacerse a partir de medios convencionales y no convencionales; estos últimos, se refieren a las acciones propuestas por organismos internacionales, como Naciones Unidas. Véase el Recuadro A de la primera parte, en donde se presentan, en forma somera, sus principales rasgos. Entre los principales programas de esta segunda forma de intervención, ameritan señalarse los programas de lotes con servicios, y particularmente, los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS), que se realizaron en Guadalajara de 1984 a 1991; de ellos nos ocuparemos en el Apartado 7 de esta primera parte.



contrario, desregular y desreglamentar), los modos de producción de vivienda y las características del producto.

Si bien en principio, el gobierno federal, el estatal y el municipal, pueden intervenir en cualquiera de esos niveles, es a partir del primero de ellos, que se instrumentan la mayoría de las acciones; los organismos de la entidad son cuasi inexistentes<sup>85</sup> y los municipios de la zona conurbada<sup>86</sup> tienen una baja participación en los programas de vivienda. Su papel de interfase entre los habitantes y las otras instancias de poder, limita su acción en lo que respecta al suministro de los servicios públicos a un papel de actores-negociadores.

### *Cuando la intervención se hace sobre los mecanismos de producción de vivienda (nivel I)*

El Estado puede producir una vivienda, social o popular, a través de sus propias instituciones o agencias y con sus propios recursos, o bien, contribuir a la producción de una vivienda social (con la participación de la

---

85 Fuera de los organismos normativos o los que se encargan de la gestión de los fondos públicos en el estado, desde la desaparición de las instituciones mixtas (1972), no existen programas u instancias locales que se encargen, en forma particular, de la producción de vivienda social. En 1978, se crea con ese fin, la Inmobiliaria de Interés Público del Estado (IDIPE), cuya ley orgánica señala: “[el intervenir directamente] en la solución de los problemas que apremian a las clases económicamente débiles, dotando de una vivienda digna a fin de proporcionar bienestar y tranquilidad a todos aquéllos, que hasta cierto punto, han permanecido marginados” (Artículo 4º). Hasta 1981, “sólo había servido para la obtención de espacio de las clases económicamente fuertes”, escribe, o de hecho denuncia, E. Wario, quien hace notar que, por una parte, se había constituido en la oficina de promoción y venta de los predios localizados en el centro metropolitano, producto de las políticas de reforma urbana en el centro de la ciudad y, por otra parte, realizaba los trámites para la obtención de suelo destinado al uso industrial en los nuevos parques periféricos que con exenciones fiscales adicionales buscaba atraer a los empresarios. E. Wario, *Op. Cit.*, p. 162.

Con la aparición de una nueva modalidad para urbanizar, en 1984, los FOS, el IDIPE, interviene por primera vez (luego de 7 años de haber sido creada), en la cuestión habitacional, promoviendo el desarrollo de cinco operaciones de lotes con servicios en la ZMG, que significaron la oferta de poco menos de 4,000 unidades; algunos de ellos, como respuesta a las presiones que levantó el Foro de Lucha por la Vivienda (1987) —uno de los pocos movimientos sociales, que en la historia moderna de la entidad, han reivindicado el derecho a la vivienda.

86 Es a fines de los años setenta, que se hace la declaratoria oficial de la Zona Conurbada de Guadalajara, la cual se integra por cuatro municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

acción pública, parapública o privada), mediante una ayuda económica e imponiendo una reglamentación específica.<sup>87</sup>

El primer tipo de vivienda, producida por el concurso directo del Estado, se le considera como una vivienda pública. El segundo tipo, producida por el concurso directo o indirecto del Estado (pero a partir de una intervención puntual), se le considera como una vivienda del sector público. La intervención del Estado, puede ser de una doble naturaleza:

1) Una producción de promoción pública y social, en la que el Estado interviene con una serie de dispositivos y medios, que se utilizan al interior de la esfera pública y se destinan a aumentar el rango de vivienda popular.

2) Una producción de promoción privada, en la que el Estado interviene con apoyos de carácter financiero, que dirige principalmente a los empresarios de la construcción, para la producción de vivienda social.

Las finalidades sociales de la política, son las que favorecen el primer tipo de intervención y las económicas el segundo; las características principales de ambos, así como sus tendencias de evolución, serán analizados en detalle en la segunda parte de este periodo.

### *Cuando la intervención se hace sobre los mecanismos de acceso a la vivienda (nivel 2)*

El Estado intenta orientarse, simultáneamente, sobre una vía económica y otra social. En la primera, procura estimular la construcción nueva (principalmente en acceso a la propiedad) y financiar la industria de la construcción, para reactivar la economía como el principal medio para intervenir sobre los mecanismos de producción (nivel 1). En la segunda vía, procura que sectores amplios de la población puedan acceder a una vivienda reforzando su capacidad de compra (por medio de apoyos, subsidios, etc.), convirtiéndolos en sujetos de crédito o reduciendo las normas urbanas para que les sean económicamente accesibles (nivel 2).

Esta estrategia dual, representa una de las características principales de la política pública de vivienda que, en la realidad, muestra sus límites en su capacidad para hacer converger ambas vías. Así por ejemplo, si el primero de esos niveles u objetivos (estimular la producción), se presenta como un éxito relativo que durante el gobierno de López Portillo (1973-1978), alcanzó a cubrir tres cuartos de las metas que se había fijado el

<sup>87</sup> Véase el trabajo: *Les politiques du logement social au Mexique*, López M., Eduardo. Document de recherche du CREDAL N° 220, IHEAL, Université de Paris III, París, 1991.

Programa Nacional de Vivienda (PNV),<sup>88</sup> y bajo la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988), duplicó esos resultados, “en un esfuerzo sin precedentes”,<sup>89</sup> el segundo de los niveles u objetivos (mejorar la accesibilidad) no deja de ser un fracaso: 13.3% del total de las viviendas que se construyeron en el país, en esos años, fueron vivienda evolutiva, concebidas para personas con un ingreso inferior a 2.5 salarios mínimos.<sup>90</sup> Un tipo de producción, que para el Estado de Jalisco, fue aún más crítico, pues menos del 5% de las viviendas se destinaron a esa capa de la población que, en 1988, representaba alrededor del 77% de los habitantes de la entidad.

Es evidente que las viviendas producidas por el sector público, se distribuyen en un mercado en que las restricciones son mínimas; así, independientemente del contexto económico –ya sea de recesión ó de expansión– la intervención estatal en esta materia (intervención 1) tendría efectos similares al nivel de la distribución de la vivienda.

*En período de recesión*, la situación de la crisis económica impone una política de restricción presupuestal, que afecta en primer lugar, al sector de la vivienda, independientemente de la política social que se implemente para compensar los efectos negativos de la recesión.

*En período de expansión*, una mejora en las condiciones económicas puede traer consigo un incremento de la producción pública de vivienda social; ahora bien, el que se alcance un mejor nivel en los objetivos de producción de este tipo de vivienda, sólo garantiza parcialmente el acceso a la vivienda a las familias de ingresos limitados.

Para remediar esta situación, el Estado va a intentar desarrollar una serie de instrumentos, a fin de poder intervenir sobre los mecanismos de acceso a la vivienda (intervención 2). Debido a que estos instrumentos se dirigen, directamente o indirectamente, a los habitantes, representan una forma de ayuda a la persona que no pretende fortalecer la insolvencia de

88 El PNV preveía construir 740 mil viviendas, bajo la égida del sector público; al final del programa en 1983, cerca de 550 mil unidades habían sido realizadas, con un ritmo de producción de 110 mil por año. Banco Mundial, reporte N° 7097-ME, p. 2.

89 En este periodo, la promoción pública permitió realizar 260 mil viviendas por año, para hacer un total de 1.3 millones de unidades; producción que permitió alcanzar un 80% de los objetivos previstos por el PNV. *Idem*.

90 Del total de viviendas producidas; 12% era “Cajón A” –la alternativa menos cara del sistema financiero bancario– que se dirigía a personas con ingresos menores a 4 salarios mínimos, o sea, cerca del 15% de los habitantes; el resto (74.7%) eran unidades destinadas a la población con ingresos medios y altos, que no representaban ni un décil de la población. Véase al respecto, las estadísticas básicas de vivienda de SEDUE, para los años de referencia y el documento de FONHAPO, *La problemática de la vivienda popular*, México, 1988.

la familia (por ejemplo, contribuyendo al pago de la renta de una habitación o ayudándole a reembolsar un préstamo).<sup>91</sup> La finalidad de esta ayuda, es la de fortalecer el acceso a la vivienda y, por lo general, a la propiedad definitiva. Para ello, el Estado va a recurrir a una estrategia consistente en utilizar, en forma conjunta o separada, dos mecanismos: a) Mejorar las posibilidades de acceso a la vivienda, es decir, estimular la demanda, a fin de hacerla compatible en la medida de lo posible, con los productos del mercado; b) Implementar algunas medidas que modifiquen el producto vivienda, con el objeto de hacerlo compatible con las capacidades financieras de los habitantes.<sup>92</sup>

Globalmente, esta estrategia representa la vertiente social de la política de vivienda, que apunta a una reorientación del sistema de finanzas públicas. Sin embargo, es la especificidad del grupo-meta que se busca y el objeto que se persigue (ya sea vivienda social ó popular), lo que determina en gran parte la naturaleza de la ayuda. Así por ejemplo, en lo que respecta a la vivienda social, se constata que la ayuda financiera a la demanda no existe para el acceso a la propiedad ni para el alquiler de la vivienda; ciertos subsidios son concedidos a los beneficiarios, a través de los créditos hipotecarios, con el objeto de convertirlos en propietarios inmobiliarios, subsidios que pueden ser de dos tipos diferentes:

1. Dentro de los programas de vivienda social bancaria, y en ese caso, se procura más bien fortalecer al sector de la construcción y al mercado de la vivienda, de tal forma, que los apoyos no constituyen una verdadera ayuda a la persona.

2. Dentro de los programas de vivienda social pública o parapública y con los programas de vivienda popular; en ese caso, se quiere efectivamente fortalecer la demanda a través de mecanismos indirectos, puesto que los subsidios son otorgados por los organismos financieros, a quienes no les serán reembolsadas ciertas sumas. Los dos tipos de vivienda son objeto de una serie de transformaciones, tanto cuantitativas como cualitativas (reducción del espacio a nivel de la superficie habitable y del tamaño del lote, disminución de las normas constructivas y de la calidad de los materiales de construcción, etc.). Estos cambios, que procuran adaptar el producto vivienda a los medios financieros limitados de las familias, podrían considerarse como una forma de ayuda a la persona si estuvieran correctamente programados, reglamentados y supervisados. Empero, des-

---

91 Como es el caso en ciertos países industriales, como L'APL en Francia, el decreto ley 31/78 en España o los préstamos SCHL en Canadá

92 Con la llamada vivienda progresiva, lotes con servicios, fraccionamientos de objetivo social.

provisto de los mecanismos de acción para intervenir a ese segundo nivel, el Estado se ve obligado a codificar *a posteriori* los medios y las prácticas, que el libre juego de la oferta y la demanda, crea espontáneamente. En consecuencia, una intervención estatal sistemática y continúa, acompañada de medios técnicos, financieros y sociales usualmente hace falta.<sup>93</sup> Por esas razones, los mecanismos y estrategias para acceder a la vivienda y los instrumentos de que se dispone, aparecen actualmente como insuficientes e inadaptados, en relación al problema de la baja solvencia económica de las familias.

En realidad, cuando el Estado se ve confrontando a ciertas crisis sociales, implementa algunos medios que no están encaminados a encarar los problemas estructurales del sector, sino más bien, a intervenir a título supletorio y de una manera puntual e indirecta sobre los mecanismos de acceso a la propiedad.

*Cuando la intervención se hace sobre los dispositivos jurídicos, ya sea para mejorar los sistemas de producción o de acceso a la vivienda (nivel 3)*

Muy probablemente, de los tres niveles, éste sea hoy día, el más avanzado. Durante mucho tiempo, la intervención estatal se limitó a crear ciertas leyes y normas jurídicas que le permitieran legitimar y renovar el discurso de un Estado que, en su etapa revolucionaria, procuraba hacer válidos los reclamos de justicia, y en su etapa modernizadora, reivindicar los derechos sociales de la población, intentando mantener siempre un ideal colectivo de justicia social.

Evocar el nacimiento tan precoz del derecho a la vivienda para los trabajadores, en 1917, y su generalización a toda la sociedad en 1983, puede ayudar a comprender cómo dentro de la política de vivienda, no todos los niveles de intervención han tenido el mismo grado de valoración y de utilización. El primero de esos derechos, fue letra muerta durante más de cincuenta años, y el segundo, desde su nacimiento se ha inscri-

---

93 Los medios técnicos se constituyen, por ejemplo, por programas de innovaciones tecnológicas que buscan soluciones alternativas, a fin de reducir costos y favorecer, simultáneamente, la autoconstrucción. Véase la memoria: *El papel de la tecnología en los proyectos de vivienda popular*, FONAHPO, 1987; *En busca de una alternativa tecnológica*, GRET-TAP, 1988. Y los medios financieros pueden contribuir a reducir la fiscalidad, limitar los costos y las cargas financieras, etc. Los medios sociales, por su parte, consisten en la búsqueda de alternativas para mejorar la gestión, promover la organización social, el ahorro colectivo, etc.

### **Recuadro B: la política pública de vivienda en alquiler**

En nuestro país, la política de ayuda a la persona, no concierne actualmente la construcción de vivienda pública en renta ni la ayuda financiera a los arrendatarios. El Estado interviene solamente al nivel del financiamiento de la vivienda, dirigida a los habitantes que desean convertirse en propietarios rentistas y aquéllos que siéndolo, pretenden aumentar su patrimonio. Después de la suspensión de los programas de vivienda de interés social en renta, iniciados por IMSS, ISSSTE y Pensiones, en los años 50 y 60, en que el Estado fungía como administrador de los conjuntos habitacionales, la oferta de este tipo de vivienda se ha venido disminuyendo.

En las dos décadas siguientes (70 y 80), se implementaron algunas medidas tendientes a incentivar o a promover la producción de casas y departamentos destinados al arrendamiento, particularmente a través de dos medios: i) la concesión de estímulos fiscales, ya fuera a través de certificados llamados de Promoción Fiscal (CEPROFI), que eran documentos en los que se hacía constar el derecho de su titular para acreditar su importe en contra de cualquier impuesto federal o por títulos que permitan disminuir la base gravable del contribuyente y, por tanto, su impuesto a pagar; ii) los fondos de fomento que otorgaban financiamientos especiales, vía FOVI, con tasas de interés inferiores a las del mercado del dinero.

Con esas medidas, tanto el sector privado como el público, produjeron un número considerable de viviendas en renta. De 1983 a 1989, el 14% del total de unidades construidas en Jalisco por los diversos organismos públicos, se destinaron a ese fin. FOVI —la institución que más apoyó este tipo de vivienda—, financió una de cada tres unidades dentro de su política de habitación en alquiler.

Al inicio de la década actual, el financiamiento disminuyó drásticamente; en 1990, alcanzó sólo el 2.97% del total de viviendas construidas en el estado con fondos públicos. El sector privado, por su parte, sin incentivos fiscales ni financieros, abandona también su producción, actitud que se explica en gran parte por la existencia de alternativas de inversión con mayor rentabilidad, que provocan el desplazamiento de sus capitales hacia otras actividades productivas o especulativas.

A pesar de que la vivienda en renta cumple una importante función social, particularmente para los sectores de bajos ingresos, y que permite además una mayor movilidad social y física (al mismo tiempo que canaliza un menor porcentaje de su ingreso a la obtención de este satisfactor), *la política inquilinaria se ha virtualmente abandonado.*

Mientras que la población total del estado aumentó a una tasa media anual de 1.94%, en la década de 1980-1990, la vivienda en general lo hizo a un 3.0% en el mismo período; sin embargo, la vivienda en renta observó una contracción en la tasa de crecimiento del 0.54%. Esta disminución es más notoria si nos referimos a la evolución de las viviendas según el tipo de tenencia; en 1980 el 59.81% del parque de vivienda en el estado era propia y el 28.65% rentada. Diez años después, la vivienda en propiedad se incrementó a un 70.56% y la rentada se redujo a un 20.47%. En el municipio de Guadalajara, 4.2 de cada 10 viviendas se alquilaban en 1980 y una década después el porcentaje bajo a 2.8.

Esta evolución se puede explicar por varios factores: a) el modelo de sociedad que se ha venido implantando en los últimos treinta años, el cual privilegia claramente la propiedad privada sobre las otras formas de ocupar el espacio habitacional; b) la lógica de funcionamiento de los sistemas financieros que se centran en el acceso a la propiedad definitiva (a través de los créditos hipotecarios), como forma principal para garantizar la reproducción del capital; c) el abandono de los incentivos y fomentos para la producción de vivienda en renta, lo que traduce en realidad una relegación de la política en la materia; d) la disminución de la inversión privada que encuentra más satisfactorio el producir vivienda terminada en venta, a fin de obtener mayores y más rápidos beneficios; e) la legislación inquilinaria y las tasas impositivas, que han contribuido a frenar las inversiones; f) la transformación de los usos de suelo en las zonas centrales de varias poblaciones del estado, en donde se localiza principalmente el hábitat en renta (individual o colectivo); transformación que se hace sin que haya una política de control en todo caso, de renovación del parque habitacional de alquiler.

Los efectos del abandono de esta política, se dejan sentir de varias maneras, particularmente en: el incremento en los índices de segregación, debido a la reducción de opciones de acceso a la vivienda; la proliferación de viviendas que no cuentan con los estándares mínimos, en muchas ocasiones son simples cuartos en colonias populares o en el centro de la ciudad; el progreso del fenómeno de la cohabitación, con los problemas que el hacinamiento trae consigo (a nivel social, de salud, etc.); el aumento de los precios de las rentas, que se suscita por el desequilibrio entre el oferta y la demanda y por la falta de mecanismos de regulación, lo que trae consigo una fuerte presión sobre las pocas viviendas en alquiler disponibles. Efecto que tiene repercusiones inflacionistas en la economía en general, particularmente en las zonas o ciudades que están sujetas a un intenso crecimiento o que tienen una gran población flotante; y el desplazamiento de la población de los centros urbanos a las periferias, lo que repercute en los costos de urbanización, de transporte.

to en los "falsos derechos", como el del trabajo, la salud y la educación. Normalmente, las diversas técnicas jurídicas no se han acompañado de una reglamentación adecuada; sobre todo, cuando se trata de disposiciones locales, que dejan un gran espacio de ambigüedad para que los diversos agentes puedan reinterpretarlas o derogarlas cuando así se hace necesario. De manera contraria, en ciertos momentos históricos, esas técnicas han reflejado el espíritu innovador de la sociedad, que las ha utilizado como palanca del desarrollo y motor del proceso de urbanización.<sup>94</sup>

Una ley, un decreto o un reglamento particular, pueden incentivar la producción o mejorar las condiciones de acceso a la vivienda;<sup>95</sup> en raras ocasiones las dos. Las modificaciones aportadas a la Ley de Fraccionamientos del Estado de Jalisco, en 1984, perseguían ese doble fin: por una parte, ofertar suelo urbanizado barato, y por otra, facilitar el acceso a familias de bajos ingresos. Se trataba de un dispositivo jurídico original que se concebía en base a una doble estrategia: llevar a cabo un proceso de urbanización concertada (que contara con la participación de diversos agentes ligados a la promoción y producción de vivienda) y permitir, simultáneamente, la introducción legal de infraestructura en forma progresiva. El programa al que nos referimos, llamado Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS), funcionó durante ocho años (1984-1991); tiempo en que se desarrollaron 22 operaciones en la ZMG y alrededor de 78 en el resto del estado, con una oferta que en total alcanzó los 35 mil lotes; de los cuales, menos de un tercio (10,730) se localizaron en la capital del estado.

---

94 Pensamos, particularmente, en los mecanismos de auto-financiamiento de la obra pública, los servicios urbanos y la vivienda, que presentamos ampliamente en el Periodo 4<sup>o</sup> cf. las instituciones mixtas.

95 Por ejemplo, buscando transferir los subsidios de la producción al consumo, como una manera de reforzar la demanda, no sólo dentro de una política de redistribución del ingreso, sino también dentro de la política de financiamiento y circulación de la vivienda



## Segunda Parte

### La política de vivienda moderna y el papel del Estado (1980-1990)

#### 1. La transformación de la naturaleza del Estado

La función centralizadora del Estado de los años setenta —en gran parte inspirada por un pensamiento Keynesiano, y en gran parte, impuesta por la crisis económica y de legitimidad del gobierno— le llevó a intervenir en la cuestión habitacional, como uno de los varios canales para regular la actividad económica y como un medio para conducir el crecimiento, dentro de un proyecto amplio de integración social y político. La persistencia de la crisis económica en los ochenta, y la consecuente presión de los organismos supranacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario), que en el marco de políticas de ajuste estructural, llevan a cuestionar al Estado y a redefinir sus funciones y actividades (incluso su propia naturaleza), provocaron cambios estructurales en la estrategia de intervención del sector habitacional. Las grandes orientaciones de los gobiernos liberales (a partir de 1982), y sobre todo, sus grandes contradicciones, determinan en forma categórica, la política de vivienda en la ZMG y en el país en general.<sup>96</sup>

Por una parte, que sin duda es la más importante por ser la más deseada, el sector vivienda se hace objeto de una serie de regulaciones y desgravaciones, y los sistemas financieros son presa de los principios de racionalidad financiera (en donde, por ejemplo, quedan terminantemente prohibidos los subsidios directos en nombre de la eficiencia y la competitividad). Es el modelo liberal, que en su más clara ortodoxia, intenta entregar la producción pública de vivienda a los agentes privados, procu-

---

96 Después de algunas acciones aisladas del Ayuntamiento tapatío y de un número insignificante de operaciones de los organismos estatales (IDIPE e IPEVI), es el gobierno central quien conduce y decide la política habitacional, pues es él, quien controla y dispone del destino de los recursos financieros que alimentan los fondos de origen federal. La descentralización o desconcentración del poder, hacia el Municipio (1982), no rebasa el nivel de un enunciado, y en materia habitacional, es letra muerta.

rando que los nuevos instrumentos gubernamentales se limiten a eficientar el mercado.<sup>97</sup> En este macro-universo económico el *Estado productor*, le pasa la estafeta al *Estado facilitador*, para que en lo sucesivo, éste se encargue de generar las condiciones necesarias para que reine la economía de mercado, en un proceso que supone el abandono progresivo de su función centralizadora y *el desplazamiento definitivo de la vivienda a la esfera de lo económico*.

Por otra parte, que sin duda es también muy importante por ser obligada, la vivienda y los servicios se hacen objeto de regateo e intercambio, en un regreso claro al sistema primitivo del trueque. La racionalidad financiera pasa a un segundo plano y los subsidios reaparecen; es el sistema clientelista de una sociedad premoderna, que no sólo coexiste con el modelo moderno liberal, sino que en gran parte, le permite funcionar y avanzar en sus fines y estrategias. Bajo esas condiciones, se hace necesario revivir al Estado central para que sea él, y nadie más, quien atienda las demandas –y no las necesidades– de los pobres, dentro de un sistema en que la vivienda responde a imperativos sociales y políticos, y no a la lógica macroeconómica precedente; imperativos que terminan por trabar el proceso de descentralización y administración política.

Así, por una parte, el Estado se desresponsabiliza, y por otra, se ve en la necesidad de intervenir en forma selectiva; abandonando grandes sectores de la población a las fuerzas del mercado (ya sea formal o informal), con la creencia de que una intervención puntual, estratégica y compensatoria, permitirá el funcionamiento eficaz del mismo. Empero, como lo veremos a continuación, la pretendida eficacia no es sinónimo de equidad y justicia, el desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda, obligan a una constante modificación de las políticas y estrategias habitacionales; el estudio de ellas, su evolución y tendencias, a partir de la década de los ochenta, requiere de un análisis previo del funcionamiento del mercado. Así comenzamos esta segunda parte, con la intención de mostrar al final de la misma, cuáles son los efectos de los que se acompaña y el impacto que provocan en la población mayoritaria.

## 2. La triple segmentación del mercado de la vivienda

La transformación de los agentes que participan en la producción-circulación de viviendas, la emergencia de nuevos actores y la desaparición de

---

97 Las formas o niveles de intervención del aparato gubernamental, fueron analizados en el Apartado 7 de la primera parte de este periodo.

otros, los cambios en el flujo de capitales, y en general, de los sistemas financieros y la heterogeneidad de los grupos sociales, producen cambios estructurales en el mercado de la vivienda que conducen a una triple segmentación del mismo; segmentación, que de acuerdo con los agentes principales que intervienen y el tipo de capital que utilizan, podemos clasificar de la forma siguiente:

1. Un sector privado oficial o formal.
2. Un sector gubernamental subsidiado.
3. Un sector informal o no institucional.

Cada uno de esos segmentos, se acompaña de efectos particulares: una integración diferenciada al armazón urbano, una territorialización de la intervención y una especialización de productos y clientelas, con flujos de valorización y modos de acumulación igualmente diferenciados. Antes de que nos ocupemos de esos efectos, presentamos en forma por demás somera, las características principales de estos tres segmentos en la ZMG:

*Un primer mercado*, conocido como sector privado oficial —o formal— lo integran los bancos comerciales privados y el Banco de México, a través de algunas instancias de financiamiento en la producción de vivienda media y en la vivienda de interés social (VIS); un tipo de vivienda, que líneas arriba, consideramos como una forma de producción pública<sup>98</sup> y que se realiza con la intervención de agencias especiales como el FOVI.<sup>99</sup>

En este segmento, se encuentran las familias de ingresos elevados y medios, que habitan en departamentos o casas unifamiliares, construidas por ellas mismas (a través de encargos particulares), o por medio de compañías inmobiliarias privadas; es la producción de tipo residencial particular. Excepto los estratos más ricos, tanto unos como otros, recurren a esas instituciones crediticias, ya sea para financiar su propia vivienda o para desarrollar una promoción mercantil particular; ese es el caso, por

---

98 La VIS no es exactamente vivienda pública, sino vivienda que se asimila al sector público, véase en el Apartado 7 de la primera parte, el primero de los niveles de intervención gubernamental.

99 Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda, una agencia del Banco de México encargada, entre otras cosas de: i) la aprobación técnica de las normas (a partir de 1988, esta función fue en gran parte eliminada, en principio en base al proceso de descentralización de las agencias bancarias), la realidad es que se trató de una medida de desregulación que buscaba liberar las normas de construcción; ii) asegurar un seguimiento, a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones del crédito; y, iii) participar en la decisión de la localización de las operaciones (a través de los préstamos otorgados al banco comercial), con el objeto de reforzar la política de descentralización a las ciudades medias

ejemplo, con los constructores inmobiliarios que se agrupan en la Asociación Jalisciense de Industriales Promotores de Vivienda (AJIPROVI).

Colonias de tipo habitacional medio y residencial, por lo general bien equipadas, así como algunos conjuntos habitacionales aislados, representan la expresión física del producto que oferta este tipo de mercado; con densidades medias y bajas, cubren una parte significativa del espacio urbano y atienden alrededor de un tercio de la población tapatá. Se trata de un segmento que, desde el punto de vista de los flujos financieros y de los modos de producción, responde a los requerimientos del capital y a su lógica de reproducción y valorización. De acuerdo con estimaciones generales, de los tres mercados, éste participa con cerca de un cuarto del total de vivienda que se produce en la ZMG; si consideramos sólo la producción que se hace dentro de la esfera habitacional pública, en 1990, año más reciente del que se dispone de información estadística oficial, éste mercado —por medio de FOVI— produjo 1266 casas habitación, o sea, el 25.12% del total de unidades financiadas con el 16.07% de los recursos invertidos (cf. Cuadros N° 1 y 2).<sup>100</sup>

Un segundo mercado, conocido como el sector público propiamente dicho, lo integran las agencias e instituciones gubernamentales que operan financiando o construyendo vivienda social o popular. Por medio de dos sistemas de financiamiento:

i) *Un sistema de colecta de cotizaciones salariales* de los trabajadores del sector público y del privado, cuyos recursos son administrados por fondos especiales en manos de dos grandes instituciones públicas: el FOVISSSTE y el INFONAVIT. La primera al servicio de los trabajadores burócratas y la segunda de los asalariados de las empresas privadas.<sup>101</sup>

ii) *Un sistema que canaliza recursos públicos* provenientes del presupuesto nacional y de los préstamos aprobados por instituciones supranacionales, como el Banco Mundial; fondos que son administrados por

---

100 SEDUE, Estadística de Vivienda, 1990. Nótese que se trata de la vivienda financiada por FOVI, a través de financiamientos a largo plazo, para promotores-constructores con recursos administrados por los bancos comerciales, para vivienda de interés social y vivienda media. Por medio del sistema FOVI tradicional, se financió el 28.14% del total de los recursos de este mercado, y el resto, por el sistema de subastas que comenzó a operar desde 1989. A nivel estatal, la producción de este submercado, fue de un poco menos del 20% de las viviendas producidas por los sistemas de financiamiento público, utilizando para ello, el 15.80% del dinero invertido (cf. Cuadro N° 1).

101 Se trata de un sistema, por medio del cual, se captan recursos (aportaciones patronales) sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores, con el objeto de constituir un fondo de financiamiento de vivienda. Sobre el origen de estos "fondos solidarios", véanse los Apartados 3 y 4 de la primera parte de este periodo.

agencias gubernamentales a nivel federal y estatal.<sup>102</sup> En este segmento, se encuentran las familias de ingresos intermedios que habitan ya sea en las casas terminadas, en las unidades de desarrollo gradual (llamadas pies de casa) o en los lotes que cuentan con los servicios básicos (lotes con servicios).

Principalmente, conjuntos habitacionales y algunos barrios o colonias populares, representan el marco construido que produce este mercado; a pesar de generar densidades medias y altas, sólo alcanzan a cubrir una parte mínima de la ciudad y se dirigen a una clientela poca numerosa, conformada por funcionarios y asalariados del sector público y privado. Se trata de un segmento que se origina por la incapacidad, que tiene el primer mercado, para atender a estos sectores y por la misma inequidad que la exigencia del mercado de capitales ocasiona; es un sector subsidiado, que se descompone en dos grandes sistemas de financiamiento y producción de vivienda: los sistemas de colecta de cotización salarial, llamados también fondos solidarios,<sup>103</sup> y los fondos públicos de origen nacional e internacional.

Considerando los tres segmentos del mercado (es decir, también la producción informal), la contribución promedio de éste segundo segmento, ha sido del orden del 20% o 25% del total de vivienda que se produce en la ZMG. Empero, si tomamos en cuenta sólo la producción de carácter público, su participación es bastante considerable, pues de cada diez acciones de vivienda que se realizaron en 1990, 7.4 fueron con recursos

---

102 A excepción de los años setenta, en que el Municipio de Guadalajara, participó activamente en la producción de vivienda (cf. Apartado 5, primera parte) y de una operación masiva que hizo en los ochenta (llamada Villas de San Juan con 2,000 unidades), su intervención como instancia promotora o financiadora, ha sido nula. El estado de insolvencia, en que generalmente se encuentra, el nivel de formación tan bajo de los funcionarios que ahí laboran, la falta de una visión operativa de la gestión pública, la poca legitimidad política de los gobiernos municipales y el hecho de que se encuentran confrontados a múltiples problemas cotidianos que les hacen actuar en forma inmedatista, sin que puedan desarrollar una visión global del proceso de urbanización, son algunas de las muchas causas que podrían explicar su falta de intervención.

103 De estos fondos, sin duda el más importante es el INFONAVIT; hasta antes de las reformas que se le hicieron en 1992, las tasas de recuperación alcanzaban entre un 60% y un 70% del monto del crédito, gracias al sistema de reembolso que fue introducido en 1987. Antes de esa fecha, el subsidio era extremadamente elevado; de acuerdo con un reporte interno del mismo Instituto, las tasas de recuperación eran del orden del 14.4%. En esas condiciones, el INFONAVIT tenía que amortizar 6.9 créditos, antes de poder entregar uno nuevo. Véase el documento *Análisis del sistema de crédito del INFONAVIT y proposiciones para su modificación*, México, mayo 1987.

de este mismo mercado, utilizando para ello, el 83.29% de la inversión total.<sup>104</sup>

A nivel de la entidad, la participación de este submercado, es aún un poco más elevada: 8 casas de cada diez son financiadas o construidas por él; (7.5) por los sistemas de colecta salarial, y (0.5) por los fondos públicos (0.5, véase los Cuadros N° 1 y 2). La producción del INFONAVIT parece alta, lo es, si nos restringimos a la vivienda considerada como de origen público.

iii) *Un tercer mercado*, conocido como el sector informal, lo integran las familias de ingresos bajos. De lejos, es el más importante de los tres segmentos del mercado y se caracteriza por el hecho de que los agentes que intervienen en él son, sobre todo, individuos y no instituciones; de ahí, que se le reconozca también como no institucional. Se trata de un segmento en plena expansión, que resulta de las carencias de los dos anteriores, en particular, del sector formal y de la pobre capacidad de equidad que el mismo sistema de producción de vivienda posee. Casas autoproducidas con servicios mínimos, y muchas veces sin ellos, integran el paisaje urbano de las colonias que circundan la periferia de la ciudad y que cubren ya más del 23% de la superficie urbana, con una producción que varía entre los 10 y 15 mil lotes por año.<sup>105</sup>

En términos de dinámica urbana, este mercado provocó que la marginalidad del crecimiento se desplazara a los otros dos segmentos; hoy día, poco más del 60% de las viviendas que se producen en la ciudad, se hacen a través de mecanismos informales que no cuentan con una inversión pública especial. Como lo veremos más adelante, aparte de una estrategia post-ocupación, el gobierno no ha sido capaz de implementar una política de vivienda que intente intervenir *a priori* en este tercer gran segmento del mercado de la vivienda.

La importancia de los vínculos interpersonales, la flexibilidad de las relaciones humanas y la ausencia de un carácter reglamentario estricto de la producción, hacen que se le conozca también como el sector social o el sector privado no mercantil.

---

104 Nótese que las llamadas Unidades o Acciones de vivienda, conceptualizan en una sola referencia, las diferentes modalidades de vivienda y líneas de crédito que realizan y otorgan los organismos financieros habitacionales (por ejemplo, vivienda terminada o progresiva, lotes con servicios, vivienda mejorada...). Dicho de otra forma, un lote con servicios, se contabiliza estadísticamente, como una vivienda. SEDUE, Estadística de Vivienda, varios años.

105 El dato que se refiere a la superficie ocupada por el crecimiento irregular, fue tomado del Plan de Ordenamiento de la ZMG de 1991. Las estimaciones sobre el número de lotes que oferta anualmente este mercado, las proporciona oficialmente la CORETT en 1992.

**Cuadros N° 1**  
**Inversión pública y número de viviendas producidas**  
**en el Estado de Jalisco (1989-1990)**  
**(millones de pesos)**

Institución	Unidades	%	Inversión	%	Unidades	%	Inversión	%
	1989	U	1989	I	1990	U	1990	I
INFONAVIT	4,520	63.05	140,199.1	74.28	5,703	70.03	220,336.0	78.73
FOVISSSTE	527	7.35	8,822.2	4.67	488	5.99	10,877.1	3.89
FOVIMI	0	0.00	3.8	0.00	0	0.00	0.0	0.00
FOVI-Subasta	276	5.85	1,015.7	0.54	828	10.17	31,182.8	11.14
FOVI-Tradicional	1,769	24.68	34,503.1	18.28	730	8.96	13,039.3	4.66
FONHAPO	0	0.00	2,427.0	1.29	351	4.31	2,940.9	1.05
IPEVI-IDIPE	0	0.00	0.0	0.00	0	0.00	0.0	0.00
CFE. PEMEX	77	0.00	1,785.6	0.95	44	0.54	1,491.6	0.53
<b>TOTAL</b>	<b>7,169</b>	<b>100.00</b>	<b>\$188,756.5</b>	<b>100.00</b>	<b>8144</b>	<b>100.00</b>	<b>\$279,867.7</b>	<b>100.00</b>

**Cuadro N° 2**  
**Zona Metropolitana de Guadalajara**  
**Inversión pública y número de viviendas producidas (1989-1990)**  
**(millones de pesos)**

Institución	Unidades	%	Inversión	%	Unidades	%	Inversión	%
	1989	U	1989	I	1990	U	1990	I
INFONAVIT	2,868	60.79	88,958.19(*)	75.93	3,704	73.51	14,3104.42(*)	80.25
FOVISSSTE	400	8.48	6,700.7	5.72	62	1.23	5413.7	3.04
FOVIMI	0	0.00	3.8	0.00	0	0.00	0.0	0.00
FOVI-Subasta	197	4.18	1,015.7	0.87	828	16.43	2,0273.3	11.37
FOVI-Tradicional	1,253	26.56	18,586.8	15.86	438	8.69	8372.9	4.70
FONHAPO	0	0.00	1,896.7	1.62	0	0.00	628.3	0.35
IPEVI-IDIPE	0	0.00	0.0	0.00	0	0.00	0.0	0.00
CFE. PEMEX	0	0.00	0.0	0.00	7	0.14	525.0	0.29
<b>TOTAL</b>	<b>4,718</b>	<b>100.00</b>	<b>\$117,161.9</b>	<b>100.00</b>	<b>5,039</b>	<b>100.00</b>	<b>\$178,317.6</b>	<b>100.00</b>

Fuente: SEDUE, Estadística de Vivienda, México, 1990.

Nota: (\*) Datos aproximados.

### 3. El desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda en el mercado de vivienda

Desde el punto de vista de la producción y distribución de vivienda, la acción habitacional del Estado, se lleva a cabo sólo en los dos primeros segmentos de los tres que acabamos de presentar; los cuales, en forma conjunta, integran el mercado de vivienda, tanto en Guadalajara como en nuestro país.

El *primero* —compuesto por el sistema bancario— movilizó entre el 16% y el 19% de la “inversión pública” en 1989 y 1990 (inversión que no es tan “pública” como se verá más adelante), para una población que no representaba más del 11% del total de las personas ocupadas de nuestra ciudad, esto es, 109.5 mil trabajadores.<sup>106</sup> Estimaciones que no toman en cuenta los flujos que fueron movilizados, por los bancos comerciales, para la producción de vivienda media.

El *segundo*, más complejo, como ya lo vimos, se conforma por dos grandes sistemas de financiamiento de vivienda; cada uno de ellos, con objetivos, estrategias y planes de desarrollo, diferentes: (i) el sistema de colecta de cotizaciones salariales y (ii) el sistema de fondos gubernamentales.

En la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), el primer sistema se constituye, fundamentalmente, por la acción habitacional del INFONAVIT, quien, en comparación con el FOVISSSTE, capta recursos económicos en una relación de nueve pesos por uno; porcentaje, que incluso, está un poco por abajo de lo que sucede a nivel estatal. La “clientela” de este Instituto, se conforma por un universo cerrado; es decir, sólo aquellas personas cuyos patrones cotizan al fondo. Según estimaciones del propio organismo, poco más de 31 mil empresas aportaban, en 1989, por 488 mil trabajadores en la ZMG y por 557.3 mil en el Estado de Jalisco.<sup>107</sup> De ese universo, sólo 4,460 créditos<sup>108</sup> fueron formalizados en la entidad, ese mismo año, ya sea para comprar, construir o mejorar la vivienda; lo que significa que el fondo sólo atiende al 9% de su población total. Porcentaje, que hoy día, no ha variado sustancialmente y que aumentaría al doble, si solamente se toma en cuenta la demanda activa que cumple con los requisitos estipulados por el INFONAVIT —porcentaje que en cualquiera

106 INEGI, SPP, XI Censo General de Población

107 INFONAVIT, Departamento de Aportaciones, marzo de 1991.

108 XVIII Informe anual del INFONAVIT, Cuadro N° 7, p. 85, Subdirección Jurídica.



### INFONAVIT en Guadalajara

Desde el comienzo de su actuación en la ZMG (1972), hasta 1992, el INFONAVIT había realizado 48,824 viviendas en 52 conjuntos habitacionales; dos tercios de ellas en la capital del estado (32,312 unidades en 36 conjuntos), un 25.3% en el Municipio de Zapopan (12,355 departamentos en 11 conjuntos), y el resto, en Tonalá y Tlaquepaque (cf. Plano 1). La mitad de todas esas acciones, se llevaron a cabo en la década de los setenta, con una producción promedio, para los veinte años, de 2,441 unidades por año.

Alrededor de 30 mil empresas cotizaron 204,678.4 millones de pesos en 1989, por un poco menos de 500 mil trabajadores tapatíos, que laboraban en distintos sectores de la producción: 43.61% en los diversos ramos industriales (de ellos 22.31% en la industria de capital, 15.52% en la de consumo y 5.14% en la de la construcción); 15.32% en los servicios y 15.06% en el comercio. De tal forma, que la industria, el comercio y los servicios, constituían el 70.74% del total de los trabajadores aportantes y el 73.99% del total de las aportaciones.

Con una inversión del orden de los 260,293.3 millones de pesos en créditos ejercidos, el fondo destinaba entre un 20% y 30% más de los recursos que captaba en la ZMG, hasta que se estableció un techo en el uso de los mismos, en las tres principales capitales del país: 5%. Por otra parte, ciudades medias como Lagos de Moreno, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán, disponían de hasta el doble, en relación a lo que aportaban (189.81%).

A partir de 1976, el financiamiento y la construcción de vivienda, se hizo por promociones externas; según estudios del IJPEE,\* el 61.7% del total de las viviendas construidas en el Estado de Jalisco, se hizo vía los sindicatos y el resto por las cámaras empresariales.

De cada diez pesos que invirtió en vivienda, el sector público en la entidad de 1981 a 1990, seis fueron canalizados por el INFONAVIT; con ellos, produjo el 52.56% de las acciones de vivienda del mismo sector. Las reformas llevadas a cabo por la administración de Salinas, en 1992, son aún muy recientes para conocer el impacto que tendrán en la población local derechohabiente, y en general, en el sector de la habitación.

Fuente: INFONAVIT, Departamento de Aportaciones; Oficina del Sistema de Catálogos, 1991. Área de Proyectos y Control de Obra, 1992.

\* Instituto Jalisciense de Promoción y Estudios Económicos del Centro Empresarial de Jalisco, 1991. E. López, 1994.

de las dos formas no llega al 30% que el organismo pregona como su capacidad promedio de cobertura.<sup>109</sup>

El sistema gubernamental se integra por una institución que funciona a nivel nacional (FONHAPO) y dos a nivel estatal (IPEVI e IDIPE);<sup>110</sup> todas ellas, encargadas de financiar vivienda, para los sectores más desprotegidos del espectro que intenta cubrir la acción habitacional pública, es decir, personas con ingresos que fluctúan entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos. A estas instituciones se les destinan recursos extremadamente bajos, en relación a la gran masa de habitantes, que en principio, deben cubrir. En 1990, FONHAPO recibió montos equivalentes al 0.64 de las inversiones en la ZMG y el 1.58 del estado; recursos con los cuales, debe atender una población que representa, probablemente, la mitad de los habitantes que viven en Guadalajara, y quizá, un porcentaje que es sensiblemente más elevado si se globaliza a todo el estado.<sup>111</sup>

Existe, como podemos ver, un *desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda de los dos segmentos del mercado habitacional en los que interviene el Estado*. Si confrontamos los resultados cuantitativos de ambos, con las necesidades anuales de vivienda en la ZMG, estimadas por las mismas autoridades tapatías en 30 ó 35 mil unidades queda, sin embargo, que globalmente este esfuerzo alcanza a cubrir solamente el 16% o el 20% de las necesidades habitacionales de la capital para 1990 –nuestro año de referencia. De tal forma, que el déficit histórico no sólo no se ataca, sino que anualmente se acumula (véase el Cuadro N° 3).

Este desequilibrio, prueba el funcionamiento tan heterogéneo del mercado de la vivienda. Pues a diferencia de otros mercados, cuando la demanda observa un incremento cuantitativo, la oferta no le sigue; es decir, en lugar de que ésta se incremente en proporciones similares, tiende más bien, a separarse o a polarizarse en varios submercados. Comportamiento que se explica por los grandes contingentes de demandantes no solventes que pueblan la entidad. En consecuencia, la población que gana menos de 1.5 salarios mínimos, queda automáticamente fuera del mercado formal; una población que, sin duda, debe ser mayor, pues en realidad,

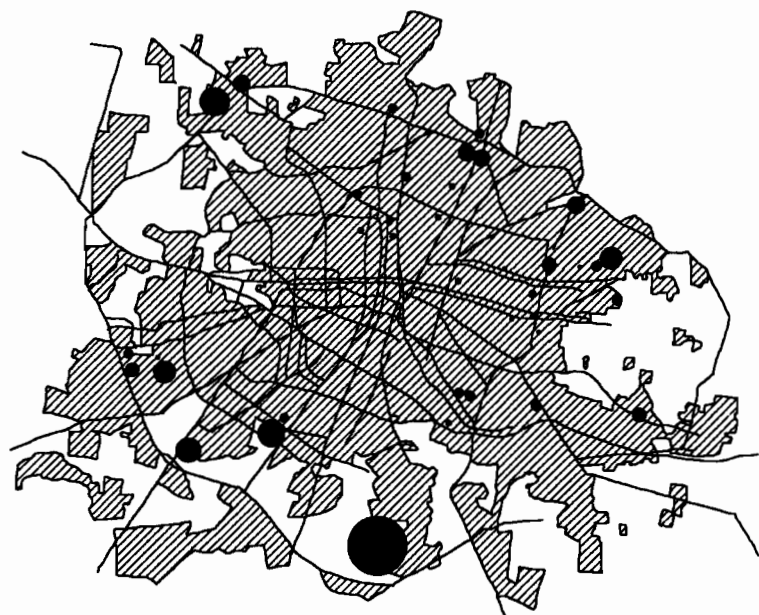
---

109 A estos cálculos, habría que agregar, los trabajadores cuyos patrones evaden sistemáticamente el pago de INFONAVIT, los cuales, representan un porcentaje considerable, pues según datos extraídos de las cotizaciones al IMSS, deben ser alrededor de un 50% de empleados más.

110 Instituciones que funcionaron hasta 1993, cuando se fusionaron creando el IPROVIPE, una institución estéril como sus padres. Sobre sus siglas, véase el Listado de Abreviaciones.

111 INEGI, XI Censo, *Idem*. Se trata de un sector que, según la SEDUE, representará el 68% de las necesidades habitacionales para el año 2,000.


### Plano 1 Conjuntos de INFONAVIT en la Zona Metropolitana de Guadalajara 1991



 Mancha 1990

 Calles

 Conjuntos

 Escala en Km  
0 2 4

Número de viviendas

• 50

• 135

• 575

• 4,503

• 12,563

Realización: Centro-Periferia, L. Alvarez, E. López Moreno.

la acción pública y la privada mercantil, excluyen a un poco más de la mitad de los habitantes de la entidad (familias que perciben menos de 2 salarios mínimos).

Más allá de los discursos y de la retórica oficial, la política habitacional virtualmente abandona a las familias de menores ingresos, que sean o no asalariados. Desde 1987 a la fecha, tanto el FONHAPO como los orga-

nismos locales, no han realizado ninguna acción de vivienda en la ZMG. El desentendimiento y la falta de compromiso son claros, el gobierno decide abandonar, a la población mayoritaria, al tercero de los segmentos del mercado —el sector informal—,<sup>112</sup> y enfocar sus baterías al primero de ellos y a los fondos solidarios del segundo; puesto que, como lo vamos a ver, esa estrategia es compatible con las grandes orientaciones de la política económica nacional: incentivar la industria de la construcción, expandir la capacidad productiva, generar empleos, reducir subsidios, etc.

**Cuadro N° 3**  
**Cobertura de las necesidades anuales de vivienda por los organismos públicos (1990). Zona Metropolitana de Guadalajara**

1. Déficit (1) acumulado en 1995	336,351
2. Porcentaje del déficit sobre el inventario 1990	59.00%
3. Necesidad anual de vivienda 1995 (2)	71,053 viviendas
4. Número de acciones de vivienda de los organismos públicos 1990	5,039
5. Cobertura de la necesidad de vivienda por los organismos públicos 1995	7.09%
6. Cobertura del déficit histórico por los organismos públicos 1995	1.49%

(1) Déficit = viviendas que por sus características de dimensión (hacinamiento superior a 2.5 ocupantes por cuarto) y componentes (materiales en muros y techos) no satisfacen un mínimo de bienestar de sus ocupantes (SEDUE, método para calcular el déficit habitacional, 1987).

(2) Unidades de vivienda requeridas cada año, por incremento demográfico y deterioro del inventario existente, para evitar un aumento del déficit habitacional consignado en el punto 1.

Fuente: SEDUE 1990. AJIPROVI 1990.

Realizó: Eduardo Lopez Moreno, 1994.

<sup>112</sup> Segmento del mercado que, al parecer, desde antes de las reformas constitucionales de 1992, al Artículo 27, tendía a reducir sus márgenes de acceso como suelo barato; debido a que, según lo señala Alan Gilbert, se hace más escaso y se mercantiliza cada vez más, en una tendencia a dejar fuera del mismo, a los más pobres de la ciudad. Véase el artículo: *Some Thoughts about Land Markets and Land Prices in Third World Cities*, Reuniones del Encuentro de Oxford, N° 8, Inglaterra, 1992. Fenómeno que, de acuerdo con P. Ward, E. Jiménez y M. Jones, no se puede generalizar, pues en ciudades medias como Querétaro, los pobres tienen un relativo acceso libre al suelo barato de origen social, mientras que las posibilidades de movilidad hacia los sectores medios, es muy reducido. Referirse a la ponencia titulada *Residential Land Prices Changes in Mexican Cities and the Affordability of Land for Low Income Groups*, presentada en la misma conferencia. Un estudio de esa naturaleza queda por hacerse en la ciudad de Guadalajara.

#### 4. Nuevas políticas y estrategias: la recomposición de los tres segmentos del mercado

*Ante la grave crisis que caracteriza el sistema de producción y de acceso a la vivienda, el gobierno federal ha realizado dos acciones importantes: la reforma al INFONAVIT (1992) y la realización del Acuerdo Nacional para la Vivienda (1993). Estas acciones reflejan tanto las posibilidades como las limitaciones de las estrategias gubernamentales. El Acuerdo Nacional para la Vivienda, por ejemplo, constituye una maniobra de desregulación y desgravación de la producción de la vivienda; el gobierno reduce los trámites y los costos de los mismos, pide a los notarios disminuir sus aranceles, y a los promotores de vivienda, disminuir sus ganancias. El acuerdo ha despertado simpatías por parte del sector privado y de la Banca, que ha comprometido importantes recursos. No obstante, tal y como han reconocido los propios participantes en el acuerdo, las principales limitaciones del mismo, son las siguientes: primero, en el mejor de los escenarios posibles, la construcción de viviendas alcanzará un total de 10 mil viviendas en la entidad (y no las 40 mil anunciadas); segundo, la reducción a los precios de la vivienda no llegará al 20%, tal y como se señaló; tercero, las medidas oficiales difícilmente podrán facilitar el acceso a la vivienda a otros grupos, que no sean los que tradicionalmente han accedido.*<sup>113</sup>

La intervención en el sistema bancario y en el INFONAVIT, se hace con el objeto de articular la política habitacional de esos dos segmentos del mercado, con las grandes orientaciones de la política económica nacional. Estos cambios, se hacen de cara a la crisis económica actual y a la necesidad de atender ciertos imperativos sociales y políticos. La redefinición de los campos de acción y estrategias de las instituciones, de sus programas y de sus políticas particulares, suponen una recomposición de cada uno de los segmentos del mercado de vivienda. Veamos con un poco más de detenimiento, los cambios que se operan y los efectos que producen:

##### *Sobre el sistema de financiamiento bancario –primero de los segmentos*

El colapso al borde del cual se encontraba el sistema financiero de la vivienda pública, en 1983, obliga a revisar las normas de funcionamiento de las instituciones, con el objeto de reducir sus tasas de descapitalización y mantener sus flujos de inversión.<sup>114</sup> Desde entonces, se han venido tomando varias medidas al respecto:

113 González, Luis M. y López Moreno, Eduardo. "Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT en Vivienda, México, INFONAVIT, 1994.

114 Coulomb, René. "La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes" en *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, México, SIAP, 1991.

- 1982 A finales de 1982, se instrumenta el PIRE (Programa Inmediato de Reordenamiento Económico), cuyo objetivo era estabilizar y reactivar la economía a corto plazo, haciendo frente a una fuerte crisis que se traduce en: caída del PIB, dificultad de cumplir con los servicios de la deuda externa, considerable déficit público, altas tasas de inflación.
- En ese contexto, un año después, se actualiza el Programa Nacional de Vivienda (PNV, 1983-1988), de acuerdo con los postulados básicos del Programa Nacional de Desarrollo (PND), que no eran otros que los grandes lineamientos de la estrategia de reordenamiento económico y cambio estructural.<sup>115</sup> A largo plazo, la estrategia del PNV, plantea corregir los problemas estructurales de la vivienda: mayor canalización de recursos, reorientación de los recursos fiscales e incrementos en la tasa de recuperación.
- 1984 Para sostener su producción habitacional, el Programa Financiero de Vivienda (FOVI-Banca) duplica los recursos provenientes de la Banca nacionalizada; a partir de ese año, y hasta 1986, el porcentaje del encaje legal bancario, destinado a financiar la vivienda de interés social, se incrementa del 3% al 6%.
- 1987 Debido a las altas tasas de inflación (160% ese mismo año), los montos de los créditos hipotecarios, son recalculados en un número de veces el salario mínimo, a fin de poder reactualizar periódicamente los saldos insolutos en función de los incrementos del mismo salario.<sup>116</sup>
- 1987 En plena política de ajuste estructural y bajo la presión de un crédito del Banco Mundial a FOVI,<sup>117</sup> el gobierno mexicano adopta el

---

115 Coulomb, R. *Op. Cit.*

116 Debido a que las tasas de interés de algunos créditos hipotecarios, eran del orden del 6% y la inflación fluctuaba en un 5%, se pudieron obtener ciertos beneficios económicos en el período 1968-1972. Al principio de los ochenta, en un medio ambiente económico evolucionando a una hiper-inflación, las tasas de interés permanecen fijas, alrededor de un 14%; mientras que el Costo Porcentual Promedio (CPP), alcanza un nivel récord de 73%. Es en este contexto, que se otorgaron los subsidios más elevados para la construcción de vivienda social, los cuales generaron una descapitalización sustancial del sistema bancario. De ahí nacen mecanismos financieros, como el Crédito Hipotecario Variable (1984) y el sistema de indexación en veces salarios mínimos. Banco Mundial, reporte N° 7097-ME, 6 de mayo de 1988.

117 Nos referimos al crédito 7097 por 300 millones de dólares, otorgado por el Banco Mundial al FOVI, a través del BANOBRAS. Es de hacer notar, que desde 1985, el Banco Mundial ha financiado más de 1.25 billones a México, para programas de Vivienda de Interés Social (VIS), a través de cuatro diferentes créditos, a fin de "ayudar al gobierno a crear un medio ambiente más adecuado para que el sector privado pueda expandirse

programa llamado Recuperación Total de Costos (*Full Cost Recovery*). Presentado como una estrategia encaminada a racionalizar las tasas de interés, lo que suponía introducir una mayor racionalidad económica: (i) una recapitalización total de los intereses, por medio de un incremento real de los montos de recuperación, esto es, *reducir a cero los subsidios*; y, (ii) la reducción del periodo de reembolso de los créditos.

- 1988 La Banca inicia un proceso de desregulación interna, como una forma de apertura a la creciente internacionalización; desregulación que le representa la eliminación de los cajones obligatorios de crédito, entre ellos, el de la Vivienda de Interés Social (VIS), con la posibilidad de tener en lo sucesivo una libre determinación de las tasas de interés.
- 1989 Se reprivatiza el sistema bancario (nacionalizado en 1982), a fin de estimular la competencia en el sector financiero y permitir un mejor funcionamiento. Se permite la constitución de *holdings*, se autoriza —o se regula— un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de integrar el Sistema Financiero de Vivienda con la participación de la Banca Central, agencias gubernamentales y la Comisión de la Bolsa de Valores.<sup>118</sup>
- 1989 El Banco de México exime, a los bancos comerciales reprivatizados, de la obligación de destinar un porcentaje de sus pasivos (6%). Es decir, las instituciones crediticias ya no tienen la obligación de financiar vivienda de interés social. Estrategia, que lleva a que, los créditos se otorguen a las tasas reales del mercado de capitales, sin que la Banca tenga la obligación de prestar un porcentaje predeterminado de su cartera, a adquirientes individuales.

Con estas medidas, la política de vivienda social tiende a desaparecer, o en todo caso, a redefinirse en base a nuevas prioridades y orientaciones macroeconómicas. Para aquéllos que tienen la fortuna de acceder a un crédito bancario —"uno punto dos de cada diez habitantes"—, la nueva lógica financiera, teóricamente, les puede hacer pagar un número ilimitado de veces su crédito, con pagos mensuales que no contemplan la pérdi-

---

y así poder contribuir a la solución del problema habitacional del país, reforzando las operaciones y los fondos del sector público". Zearley, Thomas Lee. "Creating an enabling Environment for Housing: Recent Reforms in Mexico" en *Housing Policy Debate*, V4, T2, USA, 1993.

118 Zearley, Thomas Lee. *Op. Cit.*

da real de su poder adquisitivo y con pagos que representan un esfuerzo igual al 33% de su salario mensual.<sup>119</sup>

Y para el resto –la gran mayoría de la población–, las posibilidades de acceder a un crédito son cada vez más lejanas; para algunos, definitivamente inalcanzables. El hecho de que la fuente de financiamiento, dependa de flujos institucionales privados, explica la naturaleza del sistema: una fuerte exigencia de ese mismo mercado de capitales, una dependencia en las políticas nacionales e internacionales (que se desarrollan en relación a esos capitales) y una redefinición de prioridades a partir de criterios macro-económicos, que terminan por hacer cada vez más marcadas, las desigualdades entre la oferta bancaria y las condiciones económicas de la población.

En consecuencia, en este primer segmento del mercado, se empieza a presentar un problema de articulación de necesidades y lógicas. Por un lado, los establecimientos bancarios desean contratar préstamos de corta duración con exigencias excesivas para asegurar su reembolso y con tasas de recuperación del 100%; y por el otro, los demandantes requieren de un dispositivo que les permita constituirse en sujetos de crédito, para obtener préstamos de larga duración, que incorporen algún tipo de subsidio.<sup>120</sup> Como lo comentamos en la introducción de este trabajo, uno de los problemas fundamentales para la mayoría de los habitantes del país, es la cuestión del acceso a los sistemas financieros de crédito para la vivienda. Los altos costos nominales del dinero contribuyen bastante a ello. Independientemente de la suma, dichos costos son elevados; el financiamiento exige un importante esfuerzo de intermediación que aún no se ha desarrollado.

### *Sobre el sistema de financiamiento gubernamental –segundo de los segmentos del mercado*

A diferencia del sistema precedente, que es más compacto y homogéneo, éste tiende a la heterogeneidad, o mejor dicho, a la dualidad, debido a la

---

119 Por disposiciones del Banco de México, el techo o límite de capitalización de intereses de los créditos, pasó del 70% en 1985 al 200% en 1986 y el 500% en 1987, para ser liberado finalmente en 1988. Igualmente, el techo de ajuste de las mensualidades de los pagos del crédito, determinado en función de las variaciones del salario mínimo, pasó del 70% en 1984 al 100% en 1986. Banco de México, *Series of Regulatory Instructions on Mandatory Housing Lending*, México, reporte interno, 1986

120 Véase el trabajo desarrollado por el Taller de Arquitectura Popular y el Centro Periferia de la UdeG; *Evaluación del sistema de financiamiento del Programa de Ayuda Mutua (PAM) en el sur de Jalisco*, reporte no publicado, abril 1993.



naturaleza misma de los dos sistemas financieros que lo integran. INFONAVIT y FOVISSSTE, los dos fondos solidarios, son literalmente “aspirados” por la lógica bancaria y la racionalidad financiera que le acompaña. Mientras que el FONHAPO y el organismo promotor de vivienda local (IPROVIPE), se mantienen más como instancias de inversión de vivienda subsidiada y como mecanismos de redistribución del ingreso.

En efecto, desde el nacimiento del INFONAVIT (1972), se señalaba que el fondo no podía abocarse a su papel de organismo financiero, sin antes “construir” la estructura que le permitiera consolidar a la industria de la construcción. Desde entonces, empieza a realizar una serie de funciones y actividades, que le colocan en una cierta posición de “esquizofrenia” funcional y operativa. Por un lado, lleva a cabo actividades de organismo promotor: capacitación de recursos humanos, desarrollo de normas y manuales de trabajo, la coordinación con diversas instituciones, promoción social, etc. Y por otro lado, realiza actividades de organismo financiero, pero siempre intentando tener una participación directa en la oferta y en la demanda de vivienda social.<sup>121</sup> También desde un principio se intenta reducir ambas funciones a una sola: crear un banco de la vivienda que incorpore sistemas de gestión y control que se manejen dentro de los circuitos bancarios, capitalizando intereses a favor del trabajador y financiando la industria de la construcción, es decir; se propone que INFONAVIT funcione en base al desarrollo financiero global, notablemente a nivel macro económico.<sup>122</sup>

En 1992, con el gobierno del presidente Salinas, finalmente se realizan cambios estructurales cuyos principales objetivos son:

- convertir al INFONAVIT, en una auténtica institución financiera: un Banco de “segundo piso”;
- capitalizar el fondo de vivienda, a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), reforzando su programa crediticio, pero también creando condiciones para financiar el desarrollo productivo del país;
- consolidarse como un sistema de ahorro y crédito para la vivienda, a través de cubrir rendimientos reales a los derechohabientes, y

---

121 Relacionado con la oferta y buscando “garantizar el control social de las obras”, fungen como intermediario entre contratistas, constructores y proveedores de materiales de construcción. Y relacionado con la demanda, ejerce un control de los beneficiarios. Véase López, Eduardo. “Los orígenes del INFONAVIT”, *Op. Cit.*

122 Véase en el Recuadro: “El Banco Nacional de Habitación y el INFONAVIT”, las propuestas que formuló la Cámara de la Industria de la Construcción, con motivo de la creación de este organismo

- utilizar los recursos del Instituto en el mercado capitalista de la vivienda; por ejemplo, concursando los financiamientos para construir casas o apartamentos y seleccionando ofertas financiadas por terceros.

En suma, el INFONAVIT –y posteriormente el FOVISSSTE–, son incorporados al modelo liberal de crecimiento económico nacional, con la tarea de cubrir una parte de los sectores de la población que el sistema bancario (el primer segmento), no puede o no quiere atender, desarrollando para ellos, principalmente, vivienda terminada. Lo que se hace a partir de una lógica de producción similar a la bancaria, que responde bien a las expectativas de la política macro-económica; pues la posibilidad de asegurar financiamientos constantes y a largo plazo, le transforma en un instrumento eficaz para acompañar el desarrollo.

FONHAPO, por su parte, vive en carne propia las contradicciones de la política nacional de vivienda, y en general, de la política social del régimen actual. Desde 1986 –debido a la incapacidad del Fideicomiso para funcionar con recursos propios y con las aportaciones fiscales–, recurre a los préstamos del Banco Mundial.<sup>123</sup> Hasta 1989, el 40% de las acciones fueron financiadas por esa institución, y cerca del 33% de los recursos totales, provinieron también de ella.<sup>124</sup> Para 1991, la mitad de los fondos son provistos por ese organismo internacional; tendencia que se ha conservado hasta la fecha (véase el Cuadro N° 4). No se trata de una ayuda desinteresada, por el contrario, son préstamos que se otorgan bajo un principio llamado de “condicionalidad de ayuda financiera” que persigue, entre otros objetivos, que los sistemas financieros de vivienda funcionen en base a la lógica de los circuitos financieros internacionales y que los sistemas de producción abran un espacio al sector privado.

En 1986, FONHAPO introduce un nuevo requisito para que la urbanización y la edificación de las viviendas se concurse públicamente entre las empresas privadas, dejando de lado un objetivo fundamental, que era el apoyo a la autoconstrucción y a las organizaciones sociales. De una construcción promedio de 9.2 casas de cada 100, los empresarios de la construcción llegan a edificar 71.2, tan sólo un año después. En 1990, se estipula que “sólo de manera excepcional... y cuando por las característi-

---

123 Nos referimos al préstamo 2621 ME, celebrado en 1986, por 150 millones de dólares. Hay que recordar que, para el programa de reconstrucción por el sismo (1985), FONHAPO recibió dos créditos adicionales que utilizó dentro del programa Fase II en la Ciudad de México y en la zona sur de Jalisco.

124 FONHAPO. *Programa de evaluación 1987 y La problemática de vivienda y la acción del FONHAPO* en 1988.

**Cuadro N° 4**  
**FONHAPO. Fuente de recursos aprobados por SPP para 1991\***

Tipo de Recursos	Cantidad (1)	%
Fiscales	\$119,522.6	24.9
Propios	\$121,989.6	25.4
Créditos Banco Mundial	\$239,045.2	49.7
Total	\$480,557.4	100.0

Fuente : Informe Anual del Director General (avance presupuestal) 1991.

(\*) Antes de la Negociación de FONHAPO con SPP Secretaría de Programación y Presupuesto).

(1) En millones de pesos.

cas del crédito, no sea factible que se concursen las obras... el FONHAPO podría autorizar que las obras se realicen por administración directa.<sup>125</sup> El proceso de producción de vivienda popular, se entrega a los constructores privados, en detrimento de las organizaciones sociales y sus grupos asesores. Con estas disposiciones, se erosiona uno de los objetivos que hicieron que FONHAPO apareciera como una de las instituciones financiadoras de vivienda más innovadoras, no sólo de México, sino de los países en vías de desarrollo; nos referimos al objetivo que procuraba "otorgar créditos colectivos al sector social organizado a fin de fortalecer la participación popular."<sup>126</sup>

En 1987, FONHAPO implementa un nuevo esquema financiero, que le permite recuperar el 50% de sus créditos; y para 1990, las Políticas de Operación Crediticia de este organismo, proponen "obtener niveles de operación que permitan financiar la construcción de dos viviendas con los créditos concedidos previamente a tres familias".<sup>127</sup> Así se responde a la "recomendación" del Banco Mundial, que propugna porque se revisen los mecanismos operativos, y particularmente, el sistema de reembolso de los créditos.

Ahora bien, a este intento por racionalizar económicamente el esquema financiero, se contraponen necesidades e imperativos de carácter político-social, provocados por las presiones que ejercen los sectores popula-

125 FONHAPO. *Adjudicación de Obras, Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia*, 1990.

126 Los otros dos objetivos eran (¿o son?): (i) Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos recursos, principalmente la no asalariada; y, (ii) Beneficiar en sus programas a las familias con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo.

127 FONHAPO, SOC. *Política Financiera*, 1990.

res para que se les dote de vivienda. FONHAPO moviliza muy pocos recursos y enfrenta una demanda social cada vez más creciente; ante los reclamos populares, el fideicomiso responde como un instrumento de control político, que reparte la inversión en forma selectiva y de acuerdo con intereses no siempre coincidentes con los criterios técnico-financieros que procura implementar el Banco Mundial. Se trata de una contradicción fundamental, que hace que los objetivos económico-políticos, sean poco compatibles con los objetivos político-sociales (cf. Apartado 5).

Los primeros, es decir, los objetivos económico-políticos, intentan hacer que FONHAPO funcione dentro de una lógica similar a la de los fondos solidarios, y lo más parecido posible, al sistema bancario; en este esquema, la vivienda forma parte de un proyecto de desarrollo con la racionalidad de un proyecto de inversión. Términos como recuperación de costos, fondos revolventes..., se hacen indispensables en un intento por articular el organismo con las grandes orientaciones liberales del gobierno y de las agencias internacionales.

Los segundos, que son los objetivos político-sociales, responden más a condiciones políticas cambiantes; la vivienda se presenta como parte de un proyecto gubernamental de justicia social y de redistribución de la riqueza. Bajas tasas de interés nominal y un esquema de subsidios, distancian este "otro" FONHAPO, del rigor que impone la reproducción del capital. La inconsistencia con la que fluyen los recursos y la discrecionalidad con la que se hace de su uso, lo hacen un sistema ineficiente y muy poco equitativo.

Independientemente de esas contradicciones, FONHAPO representa hoy día, la única alternativa para la población de menores ingresos (menos de 2.5 salarios mínimos), asalariada o no, que es excluida de todo acceso a la vivienda terminada que produce el Programa Financiero de la Vivienda (primer segmento del mercado) y los fondos de cotización salarial o fondos solidarios ("parte alta" del segundo segmento del mercado); produciendo para ellos, vivienda progresiva llamada "pie de casa" y lotes con servicios.

A pesar del escaso monto de la inversión que se le destina, entre 1983 y 1988, este organismo pudo realizar el 17.6% del total de las acciones públicas de vivienda en el país, con solamente el 4.1% de los recursos;<sup>128</sup> lo que hace de FONHAPO, un tipo de "parte baja", de este segundo segmento del mercado.

Debido a las sumas tan reducidas que, finalmente, se canalizan al sector vivienda con los fondos gubernamentales, y a la política de distribución de la inversión a nivel nacional y regional, el Estado de Jalisco y

la ZMG han recibido fondos completamente marginales desde 1987.<sup>129</sup> La información estadística sobre el número de unidades producidas y la inversión ejercida por FONHAPO, en esos años, es completamente contradictoria. SEDUE consigna un total de 2,573 viviendas edificadas en toda la entidad, mientras que el FONHAPO da cuenta de 5,100 unidades;<sup>130</sup> al parecer, ninguna de ellas en la ZMG.<sup>131</sup> De tal forma, que bien podemos preguntarnos si se puede considerar como opción un fondo, de hecho un sistema financiero, que desde hace más de siete años, no realiza ninguna acción de vivienda en la capital del estado.<sup>132</sup> ¿No deberían instrumentarse nuevos mecanismos o nuevos programas? O, en todo caso, ¿implementar otro tipo de medidas o presiones para realmente hacerlo funcionar? El esquema que presenta la evolución del número de acciones de vivienda en la entidad, desde que empezó a operar el fondo, hasta 1991 (Gráfico 1 y Cuadro N° 6), no corresponde con los datos que proporciona el mismo organismo, cuando se ve en la necesidad de detallar, una por una, las operaciones que lleva a cabo (tipo, número de acciones, inversión, localización. Véase el Cuadro N° 5). Al parecer, cuando se manejan cifras globales (como el caso de ese gráfico), las instituciones tienen un margen más amplio para manejar la información en forma completamente discrecional; las operaciones frustradas o los deseos de los funcionarios, se materializan en los reportes y se proyectan en los cuadros, modificando los números, pero desafortunadamente no la realidad.

Por otra parte, los esquemas que dan cuenta de los montos ejercidos en la delegación occidente, de 1982 a 1991 (Cuadro N° 5), ponen en evidencia esa desatención, debido a que el uso de los recursos, ha sido favorable a otros estados de la región, particularmente al pequeño Estado de Colima. El cual, recibió una fuerte inversión, de 1982 a 1984, simple-

---

129 A nivel del Estado, la relación entre la inversión y el número de acciones, en ciertos años, ha sido similar; por ejemplo, en 1990 con el 1.05% de los recursos produjo el 4.31 de las acciones (véase el Cuadro N° 1).

130 En el primer caso, se trata solamente de piés de casa, y en el segundo, de los diferentes "productos" que cubren las líneas de crédito de que dispone este organismo; referirse al Gráfico 1.

131 De hecho, los mismos funcionarios del FONHAPO, reconocen que esos datos no corresponden con el número total de viviendas que, en realidad, el FONHAPO financió; uno de los directivos, señala que desde 1987, no se han llevado a cabo nuevos proyectos, lo que en realidad, significa que no se han construido nuevas viviendas.

132 Si hasta antes de 1987, las sumas que se le destinaban, eran completamente rebasadas por la misma dinámica del crecimiento de las necesidades, después de esa fecha, la inversión se ha reducido virtualmente a cero, sin que se lleven a cabo nuevas acciones. Véase el Cuadro N° 9 (Unidades concluidas e inversión ejercida...).

mente por tratarse del estado del presidente De La Madrid; inversión que posteriormente benefició a los estados de Michoacán y Nayarit (uno a partir de 1988 y el otro desde 1989). Sin duda alguna, porque las presiones sociales y las necesidades de orden político han sido, en los últimos años más serias en esos estados del país.

**Cuadro N° 5**  
**Fondo Nacional de Habitaciones Populares**  
**Montos reales ejercidos en los estados de la Delegación Occidente**  
**Base = 1990 (en nuevos pesos)**

Años	Colima	Nayarit	Jalisco	Michoacán	TOTAL
1982	0.00	0.00	0.00	11'826,392.00	11'826,392.00
1983	12'878,011.00	0.00	9'477,864.00	11'498,879.00	33'854,754.00
1984	14'396,732.00	2'015,188.00	12'412,581.00	21'322,416.00	50'146,917.00
1985	11'833,108.00	3'062,273.00	15'815,891.00	12'863,235.00	43'574,507.00
1986	6'195,427.00	3'564,068.00	8'506,072.00	4'606,952.00	22'872,519.00
1987	15'081,504.00	2'698,148.00	26'340,876.00	14'880,664.00	59'001,192.00
1988	3'441,714.00	500,055.00	7'577,729.00	9'168,024.00	20'687,522.00
1989	1'593,025.00	10,765.00	2'213,998.00	12'647,565.00	16'465,353.00
1990	3'346,240.00	11'843,200.00	2'196,700.00	2'179,200.00	19'565,340.00
1991	0.00	11'595,035.00	1'147,979.00	2'133,839.00	14'876,853.00
<b>TOTAL</b>	<b>68'765,761.00</b>	<b>35'288,732.00</b>	<b>85'689,690.00</b>	<b>103'127,166.00</b>	<b>292'871,349.00</b>

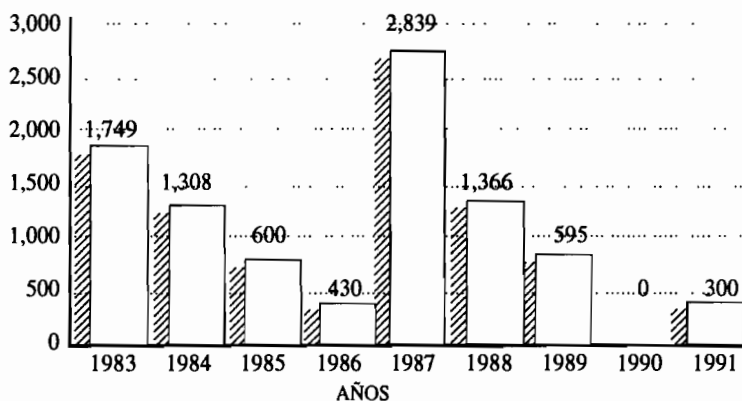
Fuente: FONHAPO, Delegación Regional IV Occidente.

*Sobre el sistema de producción informal - tercero de los segmentos del mercado.*

En este segmento del mercado, la intervención explícita del Estado, es siempre *a posteriori*.<sup>133</sup> Familias que fueron excluidas del sistema banca-

133 La intervención *a priori*, sería en ese caso, explícita o implícita. La primera corresponde bien a los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS), un dispositivo jurídico creado en 1984, cuyo objetivo era el ofertar suelo con servicios mínimos a bajos costos para la población mayoritaria (cf. Apartado 7 de la primera parte y Apartado 4 de la segunda parte); y la segunda, son las acciones estatales que posibilitan el ingreso del suelo no privado al mercado inmobiliario privado, entre ellos, los mecanismos de regularización de los años setenta-ochenta. Una estrategia, que según E. Wario, consistía en "regularizar superficies de terrenos mayores a las ocupadas ilegalmente, lo que presumiblemente se hacía con el objeto de ser aprovechada por promotores privados"; ése fue el caso, por ejemplo, con el desarrollo de fraccionamientos de tipo medio y de primera, en los ejidos de Santa Ana Tepetitlán y El Colli, en el suroeste de la ciudad y que estaban ocupados en un 45% y 10%, respectivamente. Wario, E. *Op. Cit.*, p. 161.

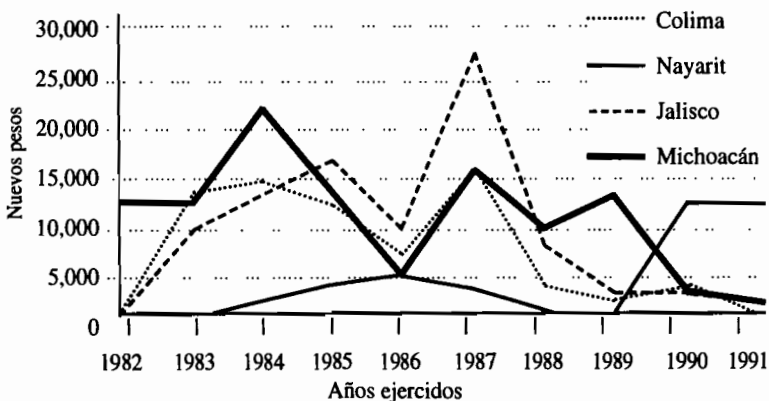
**Gráfico 1**  
**FONHAPO. Evolución del número de acciones de vivienda en el Estado de Jalisco (1983-1991)**



Fuente: FONHAPO.

Elaborado: E. López, G. Ruiz, C. Avila y M. González.

**Gráfico 2**  
**Gráfica comparativa de montos ejercidos por FONHAPO en los estados de la Delegación Occidente, a precios reales base 1990**



Fuente: FONHAPO.

Elaborado: Eduardo López Moreno.

**Cuadro N° 6a**  
**FONHAPO: distribución de acciones y montos de inversión en la ZMG**  
**y en el Estado (1982-1993)\***

Año	Nombre	Tipo	Acciones	Inversión (\$)**	Sector	Institución
<b>Jalisco</b>						
1983	Puerto Vallarta I	V.M.	200	31'200,000.00	Público	IPEVI
1983	Puerto Vallarta II	V.P.	100	35'996,000.00	Público	IPEVI
1983	Lagos de Moreno	V.P.	100	18'410,000.00	Público	IPEVI
1983	Encarnación de.Díaz	V.P.	60	10'335,000.00	Público	IPEVI
1983	Puerto Vallarta	P.M.	1	14'080,000.00	Público	IPEVI
1983	Pto. Vallarta (la Loma)	V.P.	53	42'876,000.00	Público	Fideicomiso Pto. Vallarta
1983	Cd. Guzmán (Alto de Pérez)	V.P.	180	80'660,000.00	Social	Coop. OLI
1983	Cd. Guzmán (Colonias)	V.M.	67	13'958,000.00	Público	IPEVI
1984	Pto. Vallarta (Ixtapa)	V.T.	168	174'714,000.00	Público	IDIPE
1984	Autlán de Navarro	A.S.	0	30'225,000.00	Público	IPEVI
1984	Pto. Vallarta (La Loma II)	V.P.	27	35'468,000.00	Público	Fideicomiso
1984	Cocula	V.P.	202	231'589,000.00	Social	Asoc. de Colonos
1985	Sayula	E y P	0	1'650,000.00	Público	IPEVI
1985	Tuxpan	E y P	0	2'250,000.00	Público	IPEVI
1985	Teocuitatlán	E y P	0	1'969,000.00	Público	IPEVI
1985	Huaxtla A.Hahuisculco (cañeros)	V.P.	224	388'207,000.00	Social	Tala (cañeros)
1985	Pto. Vallarta (Ixtapa)	V.P.	566	2'757'379,200.00	Social	Promotorado
1985	Pto. Vallarta (Ixtapa)	L y S	800	1'070'579,378.00		
1986	Pto. Vallarta (Pramurva Pitillal)	V.M.	430	159'187,000.00	Público	H.A. Pto Vallarta
1986	Pto. Vallarta (Pramurva 7 Colonias)	V.M.	913	566'519,000.00	Público	H.A.Pto. Vallarta
1986	Autlán de Navarro	L y S	333	267'457,275.00	Público	IPEVI
1986	Autlán de Navarro	V.P.	189	728'488,265.00		
1986	Cd. Guzmán (La Paz)	V.P.	300	1'453'063,000.00	Público	IPEVI
1986	La Barca	L y S	202	416'490,064.00	Público	IPEVI
1986	La Barca	V.P.	243	2'080'462,482.00		
1986	Altos Tepatitlán	A.S.	0	435'026,000.00	Público	IPEVI
1986	Ameca	A.S.	0	312'259,000.00	Público	IPEVI
1986	Ocotlán	A.S.	0	495'881,000.00	Público	IPEVI
1986	Lagos de Moreno	A.S.	0	443'102,000.00	Público	IPEVI
1986	Tomatlán	A.S.	0	97'563,000.00	Público	IPEVI
1987	Pihuamo (Plutarco Elías Calles)	A.S.	0	220'591,000.00	Social	Unid. Col. PRI
<b>Total:</b>			<b>5,358</b>	<b>12'617'634,664.00</b>		



**Cuadro N° 6b**  
**FONHAPO: distribución de acciones y montos de inversión en la ZMG**  
**y en el Estado (1982-1993)\***

Año	Nombre	Tipo	Acciones	Inversión**	Sector	Institución
<b>Zona Metropolitana de Guadalajara</b>						
1983	Cuatro Colonias	V.M.	300	48'000,000.00	Público	IPEVI
1983	Tonalá	V.M.	150	24'000,000.00	Público	IPEVI
1983	San Pedrito	P.M.	1	14'082,000.00	Público	IPEVI
1983	Guadalajara 2000	V.M.	839	160'000,000.00	Público	IPEVI
1984	Arboledas	V.P.	981	685'840,000.00	Público	H.A. Guad.
1984	Huentitán I	A.S.	0	52'406,000.00	Social	Ind. Refresq. A.C.
1984	Atemajac del Valle	A.S.	0	6'685,000.00	Social	Cooperativa
1985	Tonalá	V.P.	125	243'172,000.00	Social	Org. de Colonos
1985	5 de Mayo	V.M.	6	4'569,000.00	Social	5 de Mayo
1986	Santa María III	V.P.	125	158'935,000.00	Social	RFM, A. C.
1986	Huentitán II	V.P.	90	0*	Social	Ind. Refresq. A. C.
1986	Atemajac del Valle	V.P.	126	1'091'859,625.00	Social	Coop. Ate- majac
1986	Santa María II	V.P.	125	112'355,000.00	Social	Comité Pop. S V
1986	Huentitán II	V.P.	193	1'635'942,000.00	Social	Ind. Refresq. A. C.
1986	Santa María I	A.S.	0	79'225,000.00	Social	Col. Ferro- carril
1987	Urbanos Cetemistas	L y S	470	1'779'718,000.00	Social	Unión de Colonos
<b>Total:</b>			<b>3,531</b>	<b>6'096'788,625.00</b>		

Fuente: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

Delegación Regional IV Occidente. Relación de Créditos Terminados 1982

\* A partir de 1987, FONHAPO no ha realizado ninguna acción en la ZMG.

\*\* Cantidad en viejos pesos

V.M. Vivienda Mejorada

P.M. Parque de Materiales

A.S. Adquisición de Suelo

V.P. Vivienda Progresiva

LyS Lotes y Servicioa

EyP Estudios y Proyectos

0\* Globalizado con el Crédito 14

rio (segmento 1), que no eran parte de los fondos solidarios (segmento 2a) y que no pudieron acceder a los créditos de vivienda popular (segmento 2b), se lanzan a la construcción de sus propias viviendas, a través de procesos de producción y de inversión progresivos. Sin poder recurrir a financiamientos institucionales, estas familias ocupan suelo que les ofrece un mercado no legalmente regulado, por medio de la intervención de diversos agentes —muchos de los cuales mantienen lazos estructurales con el poder político establecido.<sup>134</sup>

Los terrenos que ocupan y los asentamientos que generan, son irregulares por tres razones fundamentales:

1. Por la tenencia jurídica de la propiedad del suelo.
2. Por la falta de adhesión a los códigos y normas urbanos.
3. Por la falta total o parcial de la infraestructura urbana básica.

*1. Por la tenencia jurídica de la propiedad del suelo.* Sin duda alguna, es la más importante de las tres. Se trata de la propiedad de origen social (llámese ejidos o comunidades indígenas), que es incorporada al desarrollo urbano, principalmente con fines habitacionales, por medio de ventas ilegales.<sup>135</sup> De acuerdo con la investigación que llevó a cabo Olga Becerra en el Instituto de Asentamientos Humanos,<sup>136</sup> de las 26,500 has. con que cuenta la ZMG, 5,898 has. o el 22.25%, pertenece a este tipo de propiedad.

En un estudio interno del FONHAPO —desarrollado en 1988 con el objeto de caracterizar los asentamientos irregulares de las principales ciudades del país—,<sup>137</sup> se puede constatar que la tierra social contabiliza, solamente, por un 75% de la superficie irregular de la ZMG; en donde el criterio sigue siendo la irregularidad por la tenencia jurídica. Según ese documento, el porcentaje restante se reparte entre la propiedad privada (21%) y la propiedad estatal o federal (4%). Ahora bien, si tomamos en consideración que en Guadalajara, virtualmente no hubo invasiones sobre

134 Ruiz V., G. y Solinis, G. 1987, 54, cf. bibliografía.

135 La apropiación material del terreno, se hace sin un contrato legal de compra-venta, en que los ocupantes pueden acceder por tres medios:

1. Compra extra-oficial al ejidatario, quien en realidad cede sus derechos.
2. Invasión (*squattage*), en realidad una práctica muy poco frecuente en Guadalajara.
3. Compra a un promotor inmobiliario ilegal o a un intermediario.

136 Becerra, Olga C., *Propiedad social del suelo, evaluación, tendencia y perspectivas*, Instituto de Asentamientos Humanos, UdeG, 1992. Véase el Mapa 1: Los ejidos y los asentamientos irregulares en la ZMG

137 Stolarski, Noemí y Méndez, Benjamín. *Caracterización de los asentamientos irregulares en el país*, México, FONHAPO, 1988.

ningún tipo de propiedad, podemos inferir que la ocupación ilegal sobre la propiedad particular, en realidad se originó por otra razón, que es la que presentamos a continuación.

2. *Por la falta de adhesión a los códigos y normas urbanos.* Se trata del fraccionamiento de terrenos privados, al margen de las normas correspondientes o de las zonas urbanas definidas para ese fin. Propietarios de terrenos, fraccionadores o promotores, incorporan terrenos de origen privado al desarrollo urbano y lo destinan a proyectos habitacionales, y ocasionalmente, a la industria, sin cumplir con todas los requerimientos que marca la Ley de Fraccionamientos y las diversas disposiciones en la materia.

Históricamente, los organismos públicos de vivienda como el Patronato de Habitación Popular, el Instituto de Bienestar Social y más recientemente la Inmobiliaria de Interés Público del Estado, entre varios otros, desarrollaron promociones de vivienda sin llevar a cabo los trámites correspondientes y sin sujetarse a la normatividad que sancionaba este tipo de fraccionamientos o conjuntos habitacionales. Sin duda, la irregularidad por falta de adhesión a los códigos, se ha debido también a esas instancias gubernamentales y a algunos particulares, que subdividen sus predios sin solicitar la autorización requerida ya que, en muchas ocasiones, ésta no podría extenderse por tratarse de predios con superficies menores a las marcadas por la ley. Muy probablemente, el 21% de los terrenos privados, al que se refiere el documento de FONHAPO, se haya originado a través de este tipo de prácticas.

3. *Por la falta total o parcial de la infraestructura urbana básica.* Evidentemente, en esta forma de irregularidad se incluyen los asentamientos en terrenos de origen social, que se encuentran en un proceso de consolidación y también los fraccionamientos públicos o privados que, de acuerdo con la ley, no cuentan con los servicios e infraestructura que deberían poseer.<sup>138</sup>

Al no hacerse referencia al estatuto jurídico de propiedad del suelo, la irregularidad se concibe más como una forma de déficit habitacional cualitativo. En la ZMG, el Censo de Población y Vivienda de 1990, lo expresa poco: 12.1% de la población no dispone de agua con tomas domicilia-

---

138 Como lo vimos en el periodo precedente, una gran parte de los fraccionamientos populares privados, no contaba con todos los servicios que marcaba la Ley de Fraccionamientos; ese déficit de infraestructura y servicios, se agrava cada vez más con las ocupaciones irregulares. Es de hacer notar, sin embargo, que la irregularidad en la promoción privada es difícil de registrar, dado que la mayoría de las operaciones aparece como terminada y aprobada (cf. Período 4, primera parte).

rias, y sólo 8.5% de las viviendas, no cuenta con drenaje en su casa. Es a nivel de la periferia de la ciudad, en los asentamientos irregulares, en donde se pueden percibir mejor las limitaciones de servicios públicos; el estudio de FONHAPO, al que hemos hecho alusión, especifica que, en 1988, el 30% del suministro de agua se hacía por pipas. Solo el 65% del drenaje se canalizaba a la red de la ciudad y el 25% de la energía eléctrica se obtenía ilegalmente.<sup>139</sup>

Ninguna autoridad ha expresado oficialmente, cuántas personas habitan en los asentamientos de la ZMG; no es que los datos sean poco confiables, sino que éstos no han sido sistematizados, y si lo fueron, hasta la fecha no han sido públicamente difundidos. Municipios como Guadalajara o Zapopan, tienen estudios serios que son actualizados regularmente, pero de una forma parcial; por ejemplo, sistematizan los avances en el proceso de regularización de la tierra, pero no toman en cuenta el número de habitantes que ahí reside. Mientras que los servicios técnicos de los ayuntamientos de Tlaquepaque y Tonalá, no han sido capaces de registrar el número de asentamientos irregulares, la forma en que éstos evolucionan, y sobre todo, la cantidad de habitantes que los ocupan. En consecuencia, las estimaciones de la población que vive en la periferia de la ciudad en forma irregular, cubren un amplio rango que obedece más a especulaciones y desinformación, que a un estudio formal y riguroso.

Es cierto que no se necesita invocar grandes datos para presentar el problema de la irregularidad, basta con visitar esas zonas y con adentrarse en ciertas partes centrales de la ciudad para tener una impresión directa, vívida, hecha no de cifras abstractas, sino de realidades concretas que nos manifiesten la evidencia de la marginación y la pobreza. Si aún así, se hace indispensable aportar algunos números, nuestros cálculos, desarrollados directamente en el seno de cada una de los municipios que integran la Zona Metropolitana en 1994, nos acercan a un 1.23 millones de habitantes viviendo en asentamientos irregulares, de un total de 2.8 millones que pueblan la capital del estado (Cuadro N° 7). Es decir, un poco menos de la mitad de los habitantes —de hecho 43.9%— están resolviendo su problema habitacional a través de este segmento del mercado de la vivienda; sin tener datos fehacientes, no dudamos que esa proporción pase a dos de cada tres habitantes, si consideramos los tres tipos de irregularidad que acabamos de describir.

Curiosamente, lo que tradicionalmente se ha considerado como lo marginal, es al mismo tiempo, la mayoría. El Plan de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara, reconoce que “la oferta informal,

---

139 Stolarski, Noemí y Méndez, Benjamín, *Características de los asentamientos irregulares en el país*, Op. Cit

producto de la urbanización del suelo ejidal, en los últimos tres años ha sido superior a la urbanización legal<sup>140</sup>; es decir, el crecimiento incontrolado que no respeta normas y no se ajusta a regulación jurídica alguna, ha sido superior a lo que los otros dos segmentos del mercado han sido capaces de producir. Cada año, quince o veinte fraccionamientos irregulares vienen a adicionarse a los 244 fraccionamientos existentes en la ZMG; de ellos, 144, se localizan en los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, en donde hasta 1992, se concentraba el 59.1% de ese tipo de colonias (véase el Gráfico 3).

La magnitud del problema no es insignificante; las respuestas sí lo han sido, o en todo caso, han sido respuestas con soluciones muy limitadas. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano (1989-1994) prescribe, por ejemplo

La regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, son propósitos prioritarios de las políticas urbana y habitacional.

Con pronunciamientos como éste, se manifiesta una voluntad de intervenir *a priori* en el proceso de urbanización. Quizá, el ejemplo más concreto de esa política, lo constituya la modificación que se hizo de la Ley de Fraccionamientos en 1984, con la creación de un nuevo tipo de fraccionamiento llamado de "Objetivo Social" (FOS). Una modalidad especial, que a partir de un principio de asociación de actores y de urbanización progresiva, buscaba ofertar suelo a precios accesibles y en forma planeada y organizada, con el objeto de sustituir a la irregularidad.<sup>141</sup> De 1984 a 1991, período en que se desarrollaron los FOS, se llevaron a cabo 102 fraccionamientos en todo el Estado de Jalisco; 22 de ellos en la ZMG, lo que permitió que se pudieran ofertar aproximadamente 10,730 lotes bajo el esquema de infraestructura progresiva. Producción que representó alrededor de un 11.5%, del crecimiento irregular que la ciudad tuvo, en esos mismos años.

140 El crecimiento "incontrolado", ha representado alrededor del 60% del crecimiento de la ciudad, en los últimos años. Es decir, de las 700 has. con que crece por año la ciudad, 420 son ofertadas por el mercado informal. Proyecto del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1990-1995. Las Condiciones del Mercado de Suelo, p. 3.

141 Referirse al documento: *Infraestructura evolutiva y urbanización concertada - Los fraccionamientos de objetivo social*, López Moreno, Eduardo. Centro Periferia de la UdeG y Habitat y Desarrollo, UCL, Bélgica, 1992.

Sin que el gobierno del Estado tuviera conocimiento del número de operaciones que se llevaron a cabo bajo esa modalidad (los cálculos que presentamos son nuestros), sin practicar una evaluación que permitiera aquilatar –y eventualmente– rescatar los aspectos valiosos del programa, en fin, sin conocer a ciencia cierta el impacto que tuvieron, el gobierno decidió “darlo por muerto” en 1991; cerrando el único dispositivo que se tenía para intervenir *a priori* en el proceso de urbanización, y cerrando también, una de las pocas alternativas que se tenía para garantizar el acceso al suelo a los sectores más desprotegidos.

En lo sucesivo, la política gubernamental se limita casi exclusivamente a intervenir *a posteriori* en este tercer segmento del mercado, principalmente a través de programas de regularización (ya sea de la propiedad jurídica del suelo o de los servicios urbanos), y eventualmente, con algunos planes de mejoramiento de vivienda. La integración social, escribe Ann Varley, significa en la práctica, la integración política;<sup>142</sup> ella se convierte en uno de los ejes centrales de la política nacional que, además de consolidar zonas urbanas e integrar a los habitantes, reditúa en estabilidad política, y probablemente también, en la desmovilización de las organizaciones independientes.

**Cuadro N° 7**  
**Asentamientos irregulares (A.I.) en la zona metropolitana de**  
**Guadalajara**

Municipio	N° A.I.	Ha. en A.I.	Hab. (*)	Hab/Ha. Ha.	A.I. Ha. Según tipo de suelo
Guadalajara	47	1,700	255,000	150	1,700
Tlaquepaque	59	3,170	523,182	165	492
Tonalá	53	3,291	177,306	54	1,274
Zapopan	85	3,306	284,359	86	791
Total	244	11,467	1'239,847	455	4,257

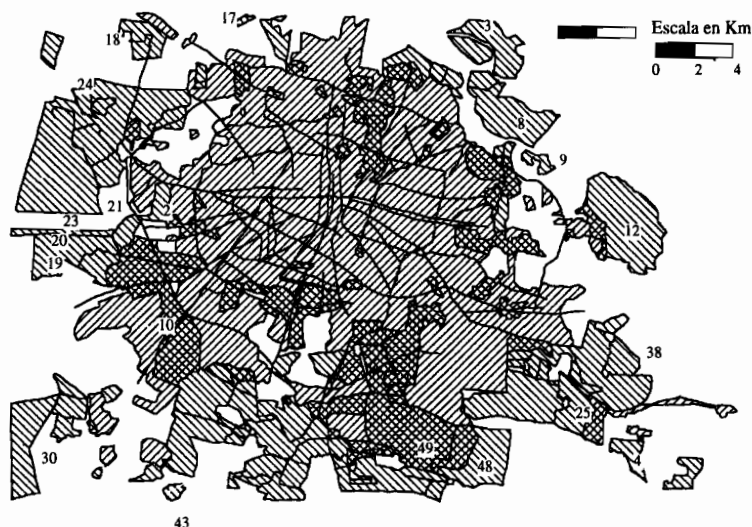
Fuente: Obras Públicas Municipales respectivas.




(\*) Datos Municipales.

Realización: José de Jesús Castillo M, Eduardo López Moreno.

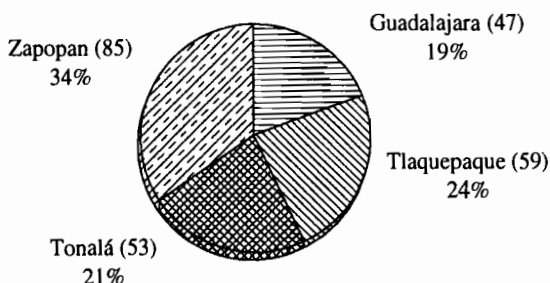
142 Varley, Ann. *Mexico, Dilemmas of Transition*, Editado por Neil Harvey, ILAS, London, New York. 1993.

**Plano 2**  
**Ejidos y lotificaciones irregulares**  
**Zona Metropolitana de Guadalajara (1993)**



- |   |                          |                              |
|---|--------------------------|------------------------------|
|  <b>Ejidos</b>                      | 12. Coyula               | 31. San Pedro Tlaquepaque    |
|  <b>Area Urbana</b>                | 13. Zalatitlán           | 32. Los Ranchitos            |
| — <b>Vialidad</b>   | 14. Mezquitán (1)        | 33. Santa María Tequepeyan   |
|  <b>Lotificaciones irregulares</b> | 15. Zapopan              | 34. El Cuatro                |
| 1. Atemajac del Valle   | 16. Los Guayabos (2)     | 35. Polanco                  |
| 2. Oblatos  | 17. Los Belenes          | 36. Santa Anita              |
| 3. Huentitán el Alto  | 18. El Colli             | 37. San Martín de Las Flores |
| 4. Huentitán el Bajo  | 19. Santa Ana Tepatitlán | 38. Los Puestos              |
| 5. Tetlán   | 20. Col. López Mateos    | 39. San Agustín              |
| 6. Tonalá   | 21. Jocotán              | 40. Concepción del Valle     |
| 7. Los Laureles   | 22. San Edwiges          | 41. San José del Valle       |
| 8. Puente de Arcediana  | 23. San Juan Ocotlán (1) | 42. Santa Cruz del Valle     |
| 9. San Gaspar de las Flores (1)   | 24. San Juan Ocotlán     | 43. San Sebastián            |
| 10. San Gaspar de las Flores  | 25. San José Teposco     | 44. El Zalate                |
| 11. El Rosario  | 26. Toluquilla           | 45. Juanacatlán              |
|   | 27. La Calerilla         | 46. Jesús María              |
|   | 28. San Sebastianito     | 47. San José del Castillo    |
|   | 29. San sebastianito     | 48. El Verde                 |
|   | 30. Las juntas           | 49. Las Pintas               |

**Gráfico 3**  
**Número de colonias irregulares por municipio**



Fuente: Obras Públicas Municipales, 1991.

### 5. Las transformaciones de la política habitacional. Hacia una polarización de los objetivos económicos y los objetivos sociales (o la lucha entre la recuperabilidad contra la accesibilidad)

La vivienda que se construye en la ciudad, se hace por cualquiera de los tres segmentos del mercado, que hemos presentado en los Apartados 1 y 2. Como lo hemos visto, a nivel de la producción, el gobierno interviene poco –o casi nada– en el último de ellos. Los esfuerzos que desarrolla –ya sea a través de programas, instrumentos operativos, estrategias, medios de acción, instituciones especiales, en fin, todo aquello que constituye la política habitacional–, se centran principalmente en los dos primeros segmentos.

Otro tipo de necesidades, nuevas prioridades y condiciones, hacen que los sistemas de financiamiento y los esquemas de producción de esos segmentos, se modifiquen, porque en realidad es la política misma la que se modifica, sobre todo, a nivel de sus objetivos y finalidades. En el apartado precedente, presentamos algunos de esos cambios; en particular, los que conciernen la estructura de funcionamiento interno de los diferentes mercados, ahora nos ocuparemos de las transformaciones generales de la política habitacional.

Por un lado, los sistemas bancarios tienden a fusionarse con los fondos solidarios –esto es, el primer segmento del mercado se une con una parte del segundo. La estrategia global es la de acompañar e impulsar la política económica del sector de la construcción, dentro de un modelo que es coherente con el programa nacional de desarrollo. Por otro lado,



los fondos estrictamente gubernamentales, tienden a quedar aislados, y bajo ciertas condiciones y momentos, a fusionarse —o de hecho a diluirse— con la producción informal; es decir, la otra parte del segundo segmento del mercado, queda sola o se une con la tercera. La estrategia global, es la de generar una oferta económicamente accesible, que mejore las condiciones de acceso a la vivienda para las personas de bajos ingresos. Todo esto, dentro de un modelo que responde más a los textos jurídicos y al “pacto social” que contrajo el Estado dentro de su proyecto político nacional.

En consecuencia, la política de vivienda se polariza en la búsqueda de dos objetivos, que se presentan como complementarios, pero que en realidad son contradictorios, debido a los efectos que generan, ellos son:

- **Los objetivos económicos**, que implican una política que pretende reactivar a la industria de la construcción, generar efectos colaterales en la economía de este mismo sector, mejorar las condiciones de empleo, expandir el mercado interno.
- **Los objetivos sociales**, que implican una política que pretende redistribuir la riqueza y hacer de la vivienda un satisfactor de necesidades sociales y que, más que nada, es impuesta por imperativos sociales y políticos.

La confrontación de lógicas y proyectos diferentes de cada uno de esos objetivos, la estructura contradictoria de los capitales que lo componen y de los fines que persiguen, llevan a posiciones que hoy día son irreconciliables. Los objetivos económicos procuran la recuperación total de los costos o créditos, y los objetivos sociales, asegurar la accesibilidad de los mismos. Los primeros, suponen “la reducción y eliminación gradual de los subsidios”, y los segundos, reconocen que éstos son necesarios para fortalecer la capacidad de compra de la demanda, siempre y cuando se asegure su destino social.

Tratándose de los objetivos económicos, evidentemente, la recuperabilidad prima sobre la accesibilidad. La acción del Estado se limita a crear las políticas y los mecanismos legales, financieros y administrativos, que permitan que los ciudadanos enfrenten individualmente su problema de vivienda, a través del mismo mercado. Tratándose de los objetivos sociales, es la accesibilidad la que resulta privilegiada; desafortunadamente, en la ZMG, el Plan Nacional de Vivienda (PNV) —que es el que canaliza la inversión pública— decide consagrar 99.65 pesos de cada cien, a los programas y las instituciones que se centran en los objetivos económicos y no en los sociales; de tal forma, que no es difícil concluir, que el objetivo económico ha sustituido al objetivo social.

En esa mutación, el Estado aparece cada vez más, como el “garante de la reproducción del espacio económico, e incluso, participa activamente en la institucionalización de esa relación”.<sup>143</sup> Así por ejemplo, el mismo PNV, señala que esos 99.65 pesos deben, en la medida de lo posible, recuperarse totalmente, “sin que se afecte la capacidad de acceso de las familias al crédito”. ¿Cómo puede ser eso posible? Numerosos estudios ponen de manifiesto, que un principio básico del financiamiento de la vivienda para los grupos de bajos recursos, es la necesidad de un subsidio.<sup>144</sup> Obreros fabriles, especializados o no, empleados públicos de poco sueldo, trabajadores de oficinas, personas subempleadas con trabajos eventuales, es decir, la mayoría de la población, requiere satisfacer las necesidades mínimas vitales: alimentación, vestido, salud, vivienda. Para ellas, es imposible destinar los montos que exige la reproducción del capital y cubrir el costo “normal” de una vivienda de interés social. La diferencia entre dicho costo y lo que esas familias pueden pagar es inalcanzable; el equilibrio sólo puede darse a través de los sistemas financieros de rentabilidad limitada, o dicho de otro modo, a través de los subsidios directos o indirectos.

Sin embargo, para este tipo de sistemas, se destina solamente, 0.35 centavos de cien pesos que se invierten, ¡ni siquiera un peso completo! Más que una simple discrepancia entre los ingresos extremadamente bajos de la población y el costo de una vivienda, se trata de un desequilibrio estructural que tiende a exacerbarse por factores como el incremento en los costos de vivienda y la pérdida del poder adquisitivo. Hoy más que nunca, vale la pena rescatar del olvido, la definición de Vivienda de Interés Social, promulgada por la OEA en un Congreso Panamericano en 1956

Es aquella que, dentro de las normas esenciales de habitabilidad, se construye a costo mínimo, con el propósito de ponerla a disposición de las familias de escasos ingresos y dentro de su alcance...<sup>145</sup>

143 Allières, Paul. “Le local et la société civile” en *Espaces, jeux et enjeux*, Auriac, F. y Brunet, R. (coord.), París, Fayard, 1986.

144 Véase al respecto el estudio del GRET (París), un levantamiento sistemático de los subsidios otorgados a 11 países del Caribe, 1985; y el reporte: *Document pour un débat. Accès au financement du logement pour les ménages les plus démunis*, París, GRET, PSH, 1991. Así como el trabajo: *Filières formelles et informelles de financement du logement au Mexique*, Centro Periferia, GRET, 1992.

145 *Memorias del Congreso Panamericano sobre Vivienda*, OEA, 1956, p. 79, el subrayado es nuestro.

Definición que hace referencia fundamentalmente al costo; la misma organización internacional propone, en el Consejo Interamericano Económico y Social, otra definición que se refiere mucho más a la accesibilidad

La Vivienda de Interés Social es aquella cuyo uso, en propiedad o alquiler, es asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos económicos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requerimientos indispensables de seguridad, higiene, decoro y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes.

Una segunda definición, que a pesar de abordar con una mayor claridad la cuestión del confort en la vivienda, adolece (como la primera), de un compromiso social; se trata de pronunciamientos que se relacionan con una lógica de orden económico: crear un producto barato que sea asequible a las personas de bajos ingresos. Pero ¿cómo producir ese tipo de vivienda?, y más que eso, ¿cómo poder contribuir a reducir las diferencias sociales? Sin duda, la política habitacional, y particularmente la del hábitat social, debería favorecer un proceso de integración social. B. Boubli escribe al respecto: “una vivienda social debe representar una acción voluntarista que tiene una responsabilidad social particular, puesto que, su calidad, disponibilidad, su inserción en las ciudades, expresa un deseo de organizar a la sociedad, esto es, una política de vivienda”.<sup>146</sup> Esa acción voluntarista, sólo puede emanar del Estado, pues es él, quien dispone de los medios para llevarla a cabo en una lógica clara de susitución del mercado; lo que de hecho, supone otra concepción de la vivienda social y del papel de los poderes públicos —únicos capaces de asegurar la integración.<sup>147</sup> Sin embargo, la política que funda la producción de ese tipo de vivienda, al dar una respuesta a ciertas familias de bajos recursos, acentúa la diferenciación social existente y refuerza la exclusión.

En efecto, la política económica nacional, sus grandes orientaciones y prioridades, así como la de los organismos internacionales, han venido polarizando la política habitacional. La ciudad se fragmenta, cada vez más, en privilegiados y desprotegidos. Es paradójico, que en lugar de contribuir a repartir, social y espacialmente hablando, a la población, en una forma más diversificada, la política de vivienda social contribuya a polarizarla, a institucionalizar las diferencias.

146 Boubli, B. *Le logement, Que sais-je?* 2210, 1985, p. 17.

147 De ahí que nos adheramos a la definición propuesta por los países miembros de la Comunidad Económica Europea, la cual, debido a la importancia que reviste, presentamos en el Recuadro A de la segunda parte.

### **Recuadro A: El concepto de vivienda social**

Una vivienda social es un bien, cuyo nivel de producción y los precios de venta, son exógenos al mercado de la vivienda, como resultado de una decisión del Estado; la cual, se adopta dentro de una lógica de sustitución del mismo mercado. Para ello, deben reunirse cuatro condiciones

1. La cantidad de vivienda ofertada es objeto de una programación de los poderes públicos, y no resulta del juego del mercado.

2. El precio que se le fije a la vivienda, debe ser también exógeno al mercado y ser resultado de una decisión de los poderes públicos.

3. La producción y la gestión, debe efectuarse en una lógica fuera del mercado, de acuerdo con una reglamentación específica, que por lo general, derogue el derecho común.

4. La producción y la gestión, es realizada por actores específicos, que actúan sin fines de lucro, en un marco reglamentario específico a esta actividad.

La existencia de vivienda social, significa en consecuencia, que el mercado está segmentado entre un sector libre y un sector social. Esta segmentación se traduce en el hecho de que, toda evolución de la situación del sector libre, no tiene una incidencia, mecánica directa e inmediata, en términos de precio y calidad sobre la situación del sector social. Al contrario, además del objetivo de crear una zona de "baja presión", caracterizada por tener un precio inferior al del mercado, que se dirige de derecho y de hecho, a un segmento determinado de la demanda (familias de bajos ingresos), el objetivo de un sector social consiste, igualmente, en influir indirectamente en el nivel de precios del sector libre por un incremento exógeno de las cantidades globales de vivienda, que globalmente son ofertadas en el mercado.

*Políticas de vivienda de los Estados miembros de la CEE., 1992.*

## **6. La política actual, deriva claramente, en dos objetos: la vivienda de interés social y la vivienda popular**

La producción de vivienda social, se concibe cada vez más, como un factor de apoyo al desarrollo económico del país y como una consecuencia del mismo crecimiento. En tanto que un factor de apoyo, se señala que ciertos problemas agudos, como el desempleo y la recesión económica, pueden ser combatidos por una línea constante y creciente, que es la que ofrece el sector de la construcción. Desde esa posición, la vivienda rebasa el marco puramente sectorial y se presenta como un instrumento de suma importancia para la vida económica del país.

Y en tanto que una consecuencia del crecimiento, se señala que el desarrollo del país –y más particularmente de la economía nacional– traerán como consecuencia una fase expansiva que será benéfica para la producción de vivienda. El discurso que subyace en esta lógica, favorece y refuerza la economía y la política liberales; sus portavoces advierten: “la estrategia global de modernización, desarrollada por el gobierno actual, se apoya en el crecimiento de la productividad, la cual será capaz de traer mejoras fundamentales en el bienestar social”.<sup>148</sup>

Ahora bien, debido a que es gracias a la expansión del mercado, que se solucionará el problema de la vivienda, el compromiso social que ha contraído el gobierno, lejos de ser calculado o programado, es sólo retomado en el momento de crisis importantes. Eso explica por qué, en la ZMG (y en general en el Estado), se abandonaron los programas gubernamentales de vivienda con fondos públicos desde 1987; año en que se tuvo la última “crisis”, con la presión popular que levantó el Foro de Demandantes de Vivienda. Eso explica también, por qué no ha sido necesario implementar una verdadera política, que garantice el acceso al suelo a los sectores desprotegidos.

Los objetivos sociales son, por así decirlo, el “retoque” que cubre las grietas de los objetivos económicos y que permite hacer avanzar el proyecto nacional liberal. Empero, como este proyecto se acompaña de un *déficit social creciente*, paralelamente, se hace necesario implementar una política social de vivienda que se enfoque a la población mayoritaria y que funcione en forma más constante. Así surgen dos tipos diferentes de vivienda, cada uno con sus características propias, tanto al nivel de la lógica de producción, como de los objetos que produce y de las finalidades que persigue; ellos son: la vivienda de interés social y la vivienda popular. Veamos a continuación las características principales de cada una de ellas.

#### *La vivienda de interés social (VIS)*

Sin duda, su característica principal, es que se trata de unidades nuevas, entregadas como vivienda terminada dentro de una política general de acceso a la propiedad privada.<sup>149</sup> Este tipo de vivienda es un producto –o

148 “Programa Nacional de Desarrollo (PNV). 1989-1994” en el editorial del periódico *El Occidental* del 6 de julio de 1990.

149 De 1983 a 1988, alrededor del 13% de las acciones de vivienda financiada por FOVI, en el Estado de Jalisco, fue vivienda en renta. En 1987, el porcentaje subió a un 25%, y en 1989, dejó de financiarse ese tipo de programa. Estadística de Vivienda 1983-1988.

una mercancía— que no tiene la ambición de dirigirse a los grupos más desfavorecidos de la sociedad, y sí, la de aumentar el parque o el inventario de casas y/o departamentos.

La VIS resulta de los objetivos económicos y su finalidad es la de llevar a un ritmo de construcción aceptable, que sea benéfico para el sector de la construcción y para la economía en general, independientemente de la naturaleza del producto ofrecido y de las personas a quienes se dirige.<sup>150</sup> El hecho de que este tipo de vivienda contribuye, en mayor medida, a la reactivación económica y al empleo, y debido a que la industria de la construcción y el capital promocional que la lleva a cabo, encuentran tasas de ganancia más significativas, aumentan las presiones para que esta línea de producción siga dominando la política de distribución de los recursos.<sup>151</sup> En el Estado de Jalisco, de 1983 a 1990, el 71.10% de las acciones concluidas y el 86.04% de la inversión, se canalizó a la edificación de vivienda terminada, y solamente el 5% de las unidades, correspondió a vivienda progresiva con el uso del 1.98% de los recursos totales.<sup>152</sup> Los lotes con servicios, han sido completamente desatendidos; nada más, en uno de los ocho años a los que hacemos referencia, se implementaron ese tipo de operaciones (año en que representaron 13.25% del total); en los siete años restantes, no se consigna ninguna oferta de suelo urbanizado.

De ello, resulta que los lotes y servicios, no contabilizan más de un 1.6% del total de unidades concluidas de 1983 a 1990 (Cuadro N° 8, Gráfico 4). La vivienda progresiva, y en particular los lotes con servicios, no han presentado la opción que el Programa Nacional de Vivienda ha intentado atribuirle, como la principal alternativa para los pobres de la ciudad quienes, no nos cansamos de señalarlo, en el caso de la ZMG, rebasan el 50% de los habitantes.<sup>153</sup> Es evidente, que más allá de los textos y los pronunciamientos oficiales, la vivienda como proceso, no ha estado dentro de las prioridades del Estado, que ha preferido privilegiar ampliamente, a la vivienda como producto.<sup>154</sup> El principal productor de VIS, es el INFO-

---

150 Heymann-Doat. *L'Etat et le logement - Histoire comparée des techniques juridiques*, París, L'Arbre Verdoyant, 1987, p. 260.

151 Coulomb, R. *Op. Cit.*, p. 35.

152 A excepción de 1988, en que casi 19 casas de cada cien, se hicieron para esa línea de crédito, véase el Cuadro N° 9. Mientras que en la ZMG, de cien acciones de vivienda, 85 fueron para esa línea de crédito (véase el Cuadro N° 1).

153 Nos referimos a aquéllos que perciben menos de dos salarios mínimos.

154 Es de hacer notar, que las autoridades gubernamentales consideran como una unidad producida, a la vivienda mejorada; si bien este tipo de acciones son esenciales para combatir el déficit cualitativo, no permiten incrementar cuantitativamente el parque de vivienda, pues en realidad, no hay una producción propiamente dicha. Así, en años como 1985 y 1987, este tipo de programas llegó a presentar más de la quinta parte de las "unidades producidas" (véase el Cuadro N° 9).

NAVIT; si bien, su sistema de producción es similar al de la Banca (sobre todo, hoy día, que se abre al mercado). Por el contrario, los mecanismos de distribución y los criterios de afectación de sus créditos, son completamente diferentes; su análisis no es objeto de este estudio.

Tratándose del sistema bancario, el financiamiento de la vivienda se hace por una ayuda directa, en favor de la construcción, que se convierte en un crédito al consumidor, a través de un préstamo llamado "crédito puente".<sup>155</sup> Hasta 1987, el Estado intervenía en varias fases del ciclo de producción de la VIS bancaria, particularmente a dos niveles: (i) el financiamiento parcial de las Sociedades Nacionales de Crédito (a las cuales destinó un promedio de 16.6% del total de los créditos otorgados de 1982 a 1987, según el Banco Mundial);<sup>156</sup> y, (ii) por medio de la regulación del mismo mercado.

Hasta ese año, la VIS pretendía ser un espacio en donde convergían la ley del mercado y la acción del Estado; las exigencias ligadas a la política de financiamiento, dificultaron que se lograra esa convergencia. Incluso en los casos en que se buscaba apoyar directamente a los consumidores, los criterios de elegibilidad, hicieron que se derivara a clientelas con ingresos más elevados.<sup>157</sup>

En 1989, el Banco de México exime, a los bancos comerciales, de la obligación de destinar un porcentaje de sus pasivos (6%), eleva las tasas de interés a las tasas convencionales del mercado y establece un sistema de preferencias (llamado pujas),<sup>158</sup> que propicia que se incrementen los

---

155 Se trata de un financiamiento a largo plazo para promotores-constructores, con recursos que son administrados por los bancos comerciales, para casas VIS y tipo medio —siempre vivienda nueva. Una vez que estos créditos financian la producción, se convierten en créditos para los consumidores.

156 World Bank. Mexico, *Housing Finance Project*, 6 de mayo 6 de 1988, reporte N° 7097-Me.

157 Nos referimos al programa VAIM (vivienda para acreditados con ingresos mínimos), desarrollado a partir de 1982, con el objeto de apoyar la demanda por medio de tasas de interés preferenciales de un 14%; tasa netamente inferior a la que fijaba el Banco Central, que era del orden del 21%, el mismo año. Se trataba de un crédito que preveía la construcción de una casa o apartamento en cesión a la propiedad, de 50 m<sup>2</sup> construidos; lo que en ese entonces, representaba la opción menos cara del mercado formal. El programa desapareció en 1986, cuando la "Banca Múltiple" adoptó otro tipo de sistema. Entrevista con el responsable de bienes raíces del Banco Nacional de México, llevada a cabo por Jean Riveolis del ORSTOM y E. López de la UdeG, Guadalajara, agosto 1988.

158 Debido a que la demanda de constructores era mucho más elevada que los recursos y debido, también, a que éstos se entregaban discrecionalmente, en julio de 1989, el FOVI decide crear un "sistema de preferencias", con el objeto de afectar los recursos en forma más justa, por medio de "subastas abiertas al mejor postor". En realidad, es un

## Cuadro N° 8

## Estadística de vivienda 1983-1990 en Jalisco. Unidades concluidas e inversión ejercida según programa y subprograma

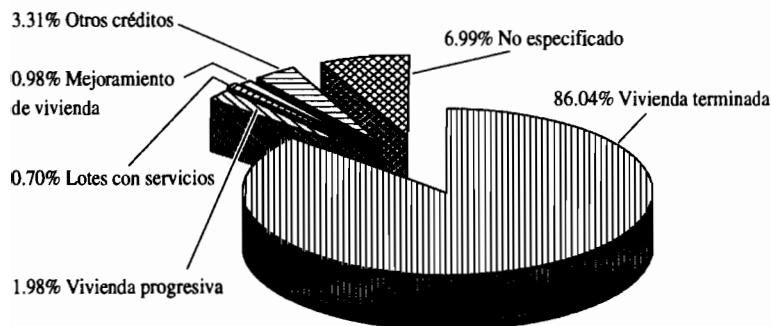
Especificación	Unidades Concluidas	%	Inversión Ejercida	%
Vivienda terminada	44,645	71.10	\$666,233.3	86.04
En propiedad	35,853	57.10	\$527,520.3	68.13
En renta	8,792	14.00	\$41,752.0	5.39
No especificada	0	0.00	\$96,961.0	12.52
Vivienda progresiva	3,918	6.24	\$15,322.3	1.98
Lotes con servicio	1,461	2.33	\$5,431.3	0.70
Mejoramiento de vivienda	7,383	11.76	\$7,561.7	0.98
Otros créditos	5,386	8.58	\$25,621.6	3.31
Adquisición a terceros	3,282	5.23	\$11,344.1	1.47
Const. en terreno propio	476	0.76	\$1,634.8	0.21
Pago de pasivos	126	0.20	\$387.2	0.05
Cofinanciamiento	1,502	2.39	\$12,255.5	1.58
No especificado	0	0.00	\$54,146.3	6.99
<b>Total en Jalisco</b>	<b>62,793</b>	<b>100.00</b>	<b>\$774,316.5</b>	<b>100.00</b>

Fuente: SEDUE, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda.

Nota: Tomando en cuenta todos los organismos públicos.

Realizó: Eduardo López Moreno, 1994.

**Gráfico 4**  
Jalisco. Inversión ejercida en la vivienda (1983-1990)



Fuente: Obras Públicas Municipales, 1991.



**Cuadro 9**  
**Jalisco 1983-1990. Unidades concluidas e inversión ejercida según programa-subprograma**  
**(Inversión en millones de viejos pesos)**

Tipo de Vivienda	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Vivienda Terminada	3,361	85.02	4,157	82.38	5,486	71.80	7,331	70.19	6,519	69.56	5,396	48.95	5,895	82.23	6,500	79.81
Vivienda Progresiva	0	0.00	260	5.15	233	3.05	852	8.16	425	4.53	2,077	18.84	0	0.00	71	0.87
Lotes y Servicios	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1,461	13.25	0	0.00	0	0.00
Mejoramiento de Viv.	95	2.40	337	6.68	1,617	21.16	1,398	13.39	1,976	21.08	1,423	12.91	68	0.95	469	5.76
Otros Créditos	497	12.57	292	5.79	305	3.99	863	8.26	452	4.82	667	6.05	1,206	16.82	1,104	13.56
<b>Total</b>	<b>3,953</b>	<b>100%</b>	<b>5,046</b>	<b>100%</b>	<b>7,641</b>	<b>100%</b>	<b>10,444</b>	<b>100%</b>	<b>9,372</b>	<b>100%</b>	<b>11,024</b>	<b>100%</b>	<b>7,169</b>	<b>100%</b>	<b>8,144</b>	<b>100%</b>

Fuente: SEDUE, Estadística de vivienda, 1983-1990

Realizó: Eduardo López Moreno

costos financieros y que los promotores –encargados en lo sucesivo de conducir enteramente la producción de la VIS–, se dirijan al mercado de compradores con mayores ingresos. En consecuencia, la clientela que puede ser sujeto de crédito de un préstamo bancario, necesita demostrar ingresos estables y superiores a cinco veces el salario mínimo; ingreso que, como lo hemos repetido reiteradamente, solamente un número muy reducido de habitantes puede alcanzar (véase el Cuadro N° 11: Síntesis VIS y VP).

Una vez que los bancos fueron liberados de su obligación de financiar este tipo de vivienda y que la producción y la distribución se desreglamentó, nos preguntamos ¿por qué la vivienda de interés social se le sigue considerando como una acción de promoción publica-privada? ¿y por qué se le considera también una vivienda social? si, a excepción de los fondos solidarios, se destina cada vez más a los sectores medios de la sociedad.

Además de que al gobierno le resulta poco cara, ya que los recursos principales los genera el sistema financiero y las cotizaciones obrero-patronales, con una intervención muy limitada del presupuesto federal.<sup>159</sup> Eso puede explicar que, durante la crisis económica de los ochenta, la política de vivienda no haya sufrido los cortes presupuestales que tuvo la política general del gasto público, en particular, en materia de educación y salud.<sup>160</sup>

### *La vivienda popular (VP)*

Su característica principal, es que se trata de unidades no terminadas, que se entregan como “piés de casa” y “lotes y servicios”. A diferencia de la VIS, la vivienda no es un producto sino un proceso, que se inscribe en una lógica de evolutividad y de consolidación progresiva.

La VP resulta de los objetivos sociales, mucho más por causa de los imperativos político-sociales y las demandas populares, que por una

---

sistema que intenta impulsar la competencia, pero que favorece enormemente a las constructoras más importantes. Véase el documento de Thomas Lee Zearley, *Op. Cit*

159 CIDAC, *Vivienda y Estabilidad Política*, México, Ed. Diana, 1991, p. 77.

160 Véase el trabajo de R. Coulomb, *Op. Cit*. El autor explica: “por la intención de gobierno de apuntalar una serie de objetivos que no eran propiamente los de satisfacer la necesidad básica de alojamiento”. Objetivos, entre los cuales, resaltan tres: (i) asegurar la sobrevivencia de la industria de la construcción, (ii) contrarrestar el impacto de la crisis sobre el empleo, y (iii) aprovechar el efecto multiplicador, que tiene la vivienda en las actividades económicas, para reactivar el aparato productivo y promover el empleo (este último, un objetivo señalado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. 115).

voluntad de implementar mecanismos que garanticen la distribución sistemática de la riqueza.<sup>161</sup> Con este tipo de vivienda, el Estado procura reorientar una parte de la inversión pública hacia las familias de ingresos modestos y bajos, con el objeto de garantizar su acceso a la vivienda. Su intervención se hace, porque el capital privado no encuentra un nivel de remuneración que le satisfaga, dejando fuera importantes sectores de la población, que intentan ser cubiertos con este tipo de vivienda.

Con la VP, se procura también impulsar el acceso a la propiedad privada, por medio de créditos provenientes de fondos públicos y de recursos internacionales, que por lo general, son entregados a constructoras privadas, y muy raramente, a los individuos u organizaciones populares autoconstructores.<sup>162</sup> Debido a los bajos salarios que perciben los beneficiarios –menos de 2.5 salarios mínimos–, las políticas crediticias les obliga a constituirse en asociaciones civiles y cooperativas, con el objeto de adquirir una personalidad jurídica que les reconozca su calidad de sujetos de crédito. Si bien los créditos son suscritos nominalmente, el pago se garantiza en forma colectiva.

La VP es financiada por un capital público de origen fiscal, que se utiliza con el objeto de reforzar la débil capacidad de compra de los sectores de recursos modestos. Dos medios principales apuntalan ese objetivo:

1. *Un medio financiero*, concebido a partir de una estrategia convencional, cuya finalidad es hacer solvente, de una forma indirecta, a las familias que se benefician de los programas de VP. Para tal fin, el Estado absorbe un cierto porcentaje de las tasas de interés de los créditos que otorga. Se trata de financiamientos que son sub-remunerados en relación al mercado de capitales. La ayuda –que se proporciona bajo la forma de subsidios–, ha evolucionado con los años. Como ya lo señalamos, hasta 1987, representaba cerca de un 40% del monto total de un crédito FON-HAPO –la agencia gubernamental más importante para financiar este tipo de vivienda. Desde esa fecha, ha habido una fuerte presión para que se liquiden progresivamente los subsidios; no obstante eso, hoy día, de dos viviendas construidas en promedio, se financia una nueva.

2. *Un medio técnico-financiero*, concebido a partir de una estrategia “no convencional”, cuyo objetivo es el de producir una unidad básica que

---

161 En 1979, el PNV se refiere, por primera vez, al concepto de Vivienda Popular (VP), distinguiéndolo de la VIS, e incorporando en forma sistemática, los conceptos utilizados por INDECO, dentro de la política de oferta pública de suelo.

162 A pesar de que, según la estrategia del PNV, para que se pueda supeditar la evolución económica al desarrollo social se requiere, entre otras cosas, “apoyar la autoconstrucción, reconocer, apoyar y legitimar las agrupaciones de autogestión...”

sea económicamente accesible a los grupos de recursos bajos. Para tal fin, el Estado adopta dos mecanismos importantes. Por un lado, reducir las normas técnicas de la vivienda, a fin de bajar sus costos de producción y venta y, por otro lado, integrar a los habitantes en los programas de VP, como agentes activos del proceso de producción. Con el primer mecanismo, la vivienda progresiva o pié de casa (FONHAPO), pasa de 45 m<sup>2</sup> en 1984, a 35 m<sup>2</sup> en 1987, y alrededor de 20 m<sup>2</sup> o 25 m<sup>2</sup> en la actualidad. Con el segundo mecanismo, emerge el concepto de vivienda progresiva: *la casa como producto, se convierte en la casa como proceso*; gracias a una estrategia que busca introducir diferentes niveles de accesibilidad, con el objeto de generalizar o masificar los proyectos de vivienda popular.

Los primeros pasos que se dieron, en ese sentido, se llevaron a cabo en 1979 con el PNV —notablemente con los programas del INDECO que fue el organismo antecedente del FONHAPO. Empero, es hasta 1983, en el marco del Programa de Mediano Plazo (PMP), de esa misma Institución, que se propusieron diferentes niveles de acceso a este bien, por medio de cinco programas diferentes: lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada<sup>163</sup> y apoyo a la producción y distribución de materiales. El PMP del FONHAPO, señalaba en relación a esos programas

En este contexto, es más importante dar acceso al mayor número de familias posible a tierra legalizada, servicios y a un techo elemental, que les permita liberarse del pago de arrendamiento y abrir un proceso de consolidación paulatina de la vivienda.<sup>164</sup>

Una propuesta de evolutividad, que no sólo se aborda desde la perspectiva de la consolidación del hábitat. Se propone también que los créditos que otorga el FONHAPO, tengan un carácter evolutivo —o progresivo—, a partir de cinco líneas: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. El objeto de este dispositivo, es el de incrementar los niveles de accesibilidad a la vivienda; en consecuencia, el mismo FONHAPO reconoce que la adecuación de las líneas de crédito, a las capacidades financieras de los beneficiarios, permitió que el 50% de las obras financiadas se destinaran a familias con recursos inferiores a 1.5 salarios mínimos.<sup>165</sup> De nueva cuenta, esos datos no corresponden con los de Jalisco; ahí, la diversidad de los programas que ofrece FONHAPO, no ha sido aprovechada. Del total de unidades con-

163 En las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del FONHAPO. de 1990, el programa de vivienda terminada desaparece

164 FONHAPO, *Programa de mediano plazo. Problemática habitacional y estrategias*, 1983, reporte interno.

165 FONHAPO, *Programa de evaluación 1987 y La problemática de vivienda y la acción FONHAPO*, 1988.

cluidas y de la inversión ejercida de 1983 a 1990, sólo el 0.5 se destinó a lotes y servicios; cantidad con la cual se realizó el 1.6 de las acciones de vivienda del Estado. El haber privilegiado los programas de vivienda progresiva, provocó que la población beneficiaria pasara a un rango de ingreso superior, que extraoficialmente, el mismo organismo supone, puede llegar a alcanzar los dos a tres salarios mínimos. Sin duda, es una población igualmente necesitada a la que se atendió en forma prioritaria a nivel nacional. Simplemente, si se hubiera abierto la oferta a lotes con servicios, se habría extendido el abanico de posibilidades a un rango más amplio de la población jalisciense; estrategia que finalmente, es ampliamente publicitada por la política de vivienda social.

### **Conclusiones**

La aceleración de los procesos y las dinámicas, y la rapidez con que se operan cambios —muchos de ellos profundos y trascendentales—, son el signo distintivo de este quinto y último periodo. Un primer cambio, que de hecho fue una ruptura, tiene que ver con el paso de un modelo de desarrollo local, a un modelo nacional, a principios de los setenta. Nacido en el seno de la propia cultura política y social de los tapatíos, el primer modelo se concibió con el objeto de encarar el crecimiento y de avanzar en la vía hacia el modernismo; con él, se construyeron calles, se introdujeron infraestructuras y se edificaron casas, pero también se ordenó, dirigió y controló, tanto el espacio como la sociedad. Es decir, se mantuvo y se reprodujo el poder. Con el otro modelo, se enfrentaron nuevos desafíos, conflictos y necesidades, para seguir avanzando en la misma vía de la modernización; primero se intentó ordenar y dirigir a la sociedad, para enseguida, intervenir sobre el espacio. Cambio que implicó una transformación del poder y el desplazamiento del mismo a nuevos actores y estructuras.

Es una ruptura que supone una mutación radical en la forma de gobernar y gestionar la aglomeración; una sobreposición de un modelo que se implementa en forma autoritaria desde el centro y que aprisiona y limita el “espíritu de ser” de Guadalajara, que en tan sólo treinta o cuarenta años de existencia, supo darle su máxima expresión de especificidad en la historia.<sup>166</sup> Es la emergencia de un nuevo paradigma de un Estado autoritario centralista, que sobre la población dominante y dominada, impone su

---

166 En 30 o 40 años de existencia real, pero con un proceso que tardó cuatro siglos en conformarse; nótese que la noción de lo específico, lo referimos a los modelos de producción y gestión del espacio. No dudamos que, en otros campos o sectores, la ciudad tuvo la habilidad de desarrollar modelos o esquemas igualmente originales.



Organismos	1986		1987		1988		1989		1990		Total
	Unidades	Inversión	Unidades	Inversión	Unidades	Inversión	Unidades	Inversión	Unidades	Inversión	Unidades
	Concluidas	Ejercida	Concluidas	Ejercida	Concluidas	Ejercida	Concluidas	Ejercida	Concluidas	Ejercida	Concluidas
INFONAVIT	4,285	170,510	3,771	523,620	3,527	842,719	4,520	1'401,991	5,703	2'203,360	37,294
FOVISSSTE	984	14,073	431	30,459	192	21,783	527	88,222	488	108,771	4,543
FOVI-BANCA (PFV)(subasta)							276(*)	10,157	828	311,822	1,104
FOVI-BANCA (PFV)(tradicional)	2,878	121,953	2,688	227,710	2,056	486,340	1,769	345,031	730	130,393	15,122
FOVI FOGA											2,397
INDECO											0
FONHAPO	999	12,272	425	81,030	4,521	48,394	0	24,270	351	29,409	8,284
CFE	38	1,405	24	1,633	52	4,776	77	17,856	37	9,666	481
FOVIMI / ISSFAM	0	912	60	51,958	316	38,511	0	38			555
Sectorizado SAHOP	0	0	90	406	0	0	(*)				800
No sectorizado SAHOP											373
Fideicomiso Puerto Vallarta	80	0	0	0	360	649	(*)				440
PEMEX									7	525	7
<b>Total según fuentes</b>	<b>10,444</b>	<b>347,505</b>	<b>9,372</b>	<b>936,146</b>	<b>11,024</b>	<b>1'449,020</b>	<b>7,169</b>	<b>1'887,565</b>	<b>8'144</b>	<b>2'798,677</b>	
<b>(sumas corregidas )</b>	<b>9,264</b>	<b>321,125</b>	<b>7,489</b>	<b>916,816</b>		<b>1'443,172</b>	<b>6,893</b>			<b>2'793,946</b>	

Fuente: SEDUE, INEGI, 1991.

**Cuadro N° 11**  
**Características de la vivienda de interés social y popular**

Vivienda popular	Vivienda de interés social
<b>Segmento del mercado que la produce:</b> Segmento 2 (b): FONHAPO y organismos del Estado	<b>Segmento del mercado que la produce:</b> Segmento 1 : FOVI - BANCA Segmento 2 (a) : INFONAVIT
<b>Población objetivo:</b> Ingreso familiar 1.5-2.5 V.S.M.	<b>Población objetivo:</b> INFONAVIT .... 1 a 5 V.S.M. Banco ..... 5 a 12 V.S.M.
<b>Objetivos de producción:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el parque de vivienda existente</li> <li>• Responder a imperativos sociales</li> <li>• Reforzar la demanda</li> <li>• Redistribuir la riqueza</li> <li>• Incrementar la oferta de vivienda</li> </ul>	<b>Objetivos de producción:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el parque de vivienda existente</li> <li>• Estimular la industria de la construcción</li> <li>• Generar de empleos</li> <li>• Generar efectos multiplicadores en la economía</li> <li>• Incrementar la oferta de vivienda</li> </ul>
<b>Tipos de productos ofertados:</b> (Vivienda vista como un proceso) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lotes y servicios</li> <li>• Vivienda progresiva</li> <li>• Vivienda mejorada</li> </ul>	<b>Tipos de productos ofertados:</b> (Vivienda vista como un producto terminado) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Casas y departamentos</li> </ul>
<b>Sistema de producción</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción pública y privada</li> <li>• Los residentes pueden participar en el proceso de construcción</li> <li>• Sistema financiero hecho sobre la base de la demanda (productor-consumidor)</li> </ul>	<b>Sistema de producción</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción pública y privada</li> <li>• La construcción es hecha por constructores privados</li> <li>• Sistema financiero hecho sobre la base de la oferta (productor)</li> </ul>

Fuente: E López Moreno 1994.

concepción del desarrollo y las estrategias y medios que son necesarios para conducirlo.

En ese mismo tiempo, se opera un segundo cambio, que es una consecuencia del primero; las estructuras político-sociales evolucionan en base a un nuevo pensamiento, que considera que la respuesta natural a los con-



flictos y a los problemas del momento, sólo puede darse a través de una intervención masiva y directa del Estado. Es la posición gubernamental de inicio de los setenta, que apuesta a un dirigismo estatal que no es conducido por la burguesía, sino por la clase política en el poder. Una concepción económico-política, que define un modelo diferente del desarrollo de la producción, del empleo y de la distribución de la riqueza, a través de la intervención y control de las inversiones y de los circuitos económico-fiscales; una concepción que pregona la necesidad de un crecimiento equilibrado y que, al reivindicar el respeto de los derechos sociales, revierte al Estado, y con ello, restaura parte de su legitimidad perdida.

Es el proyecto de un Estado que procura hacer coincidir la política económica con la política de beneficio social; y que, para ello, privilegia ciertos sectores, entre los cuales, el hábitat social juega un papel fundamental dentro de la llamada economía mixta. En adelante, la vivienda deja de ser una inversión de consumo para convertirse en una inversión de desarrollo. En ese contexto, algunos grupos que pertenecen a los estratos bajos de la clase media, se benefician con la creación de los “fondos solidarios” (INFONAVIT y FOVISSSTE), que permiten pasar a otra escala de producción de vivienda en el país; marcándose al mismo tiempo, una diferenciación tajante entre los sectores populares, pues un grupo amplio de subocupados y “marginales al sector moderno de la economía”,<sup>167</sup> quedan irremediamente fuera de ese nuevo proyecto nacional.

El replomamiento ilegal de la periferia, es la respuesta natural a esos fenómenos de exclusión y segregación; de nueva cuenta, la tierra de origen social se convierte en el receptáculo de la pobreza<sup>168</sup> que, tomada de la mano con la especulación, provoca una verdadera explosión urbana y una desestructuración de la armadura socio-espacial. Paradójicamente, la intervención gubernamental divide y territorializa, aún más; falta de soluciones para todos, apela de nueva cuenta al populismo y recurre con mucho mayor fuerza al clientelismo. Los años de máxima intervención estatal, se saldan con resultados contradictorios: por un lado, un avance incontestable en la acción habitacional pública, y por otro, una fuerte marginalización (provocada por la inestabilidad laboral, bajos ingresos, etc.), que obligan a amplios sectores de la población, a autoconstruir o autoproducir su vivienda con sus propios recursos.

Sin abandonar totalmente la idea de que es necesaria la intervención del Estado, en el mercado de la vivienda, pues de toda evidencia, amplios sectores no son atendidos por él, a partir de los ochenta se perfila un ter-

---

167 Garza y Scheitingart, *Op. Cit.*, p. 50

168 Así lo fue desde el siglo XVIII con los ejidos coloniales; véanse los Periodos 1 y 2.

cer cambio que anuncia la emergencia de un nuevo paradigma fundado en el viejo pensamiento liberal del siglo pasado —de ahí que para reactualizarse tenga que arrastrar un “neo”. Con los dictados de la comunidad económica internacional, que despiden un fuerte sabor de imposición, el gobierno mexicano se ve en la necesidad de reducir el gasto público (y principalmente el de la política social), y paralelamente, aumentar el ingreso del mismo sector, a partir de políticas tributarias que preparan la reducción de la masa financiera inherente a los subsidios. Una política que se mantiene a pesar de la necesidad evidente de conservar la ayuda pública (como sin duda es el caso con el sector de la habitación, en donde grandes contingentes de habitantes conforman una demanda no solvente).

En los noventa, la doctrina del libre juego de la empresa y de la competencia se sacraliza; la fase de desregulaciones, desgravaciones y desreglamentaciones, muestra que el proyecto neoliberal avanza, cerrándole los espacios al pesado aparato estatal, que opta finalmente, por adelgazar. Empero, la vieja lucha entre la eliminación de los subsidios y la necesidad de mantenerlos, sigue presente; porque en el fondo, las contradicciones sociales y la situación de urgencia económica—social de los setenta, igualmente permanece.

## Conclusiones

*El Estado en lo concreto o en la acción, no se distingue fundamentalmente del resto del cuerpo social; como él, corresponde a un conjunto de sistemas de acción parciales y entrecruzados, cuyas características y fronteras, su dominio y su impacto, no son dados a priori. Se trata de sistemas de acción diversos, con fronteras fluctuantes y con una articulación incompleta, que enlaza diferentes segmentos administrativos, entre ellos y con los actores políticos y sociales. Es esta amalgama de actores, lo que produce las decisiones, los reglamentos, los decretos y las medidas de aplicación que conforman el sustrato de la acción pública.*

### 1. Una contradicción inicial

Guadalajara, la ciudad de un orden –o mejor dicho “del sueño de un orden”,<sup>1</sup> una ciudad utópica por su concepción urbanística fundacional, globalizante tanto de la sociedad como del espacio, dos siglos después de creada, ve nacer otro espacio –otra ciudad– que se quiere “invisible” y “negada”, la ciudad irregular, que sin embargo, con los años, termina por confrontarla con la evidencia, no sólo de una ocupación física diferente, sino también y, principalmente, por la evidencia de una contradicción inicial. Es la contradicción la que marca y acompaña, desde entonces, a la ciudad, en su aventura histórica:

i) Una contradicción en la manera de gobernar, entre un Estado patrimonial que defiende los intereses de la Corona, en un proceso de colonización y conquista, y una autoridad local que responde a los intereses de los conquistadores, y posteriormente, de los comerciantes, es decir, de la clase hegemónica local, pues en realidad, de esa manera responde a los suyos propios; con la consecuente sustitución de un *sistema de privilegios reales*, por un *sistema de intereses locales*, que se hace evidente al momento de atribuir la propiedad raíz (rural y urbana), esto es, al momento de aplicar la justicia en uno de sus actos fundamentales, que es la repartición de la riqueza.

---

1 Término tomado del libro *La ciudad Hispanoamericana, el Sueño de un orden*, Madrid, España, publicado por el Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo, 1989.

ii) Una contradicción en la implementación de un régimen pre-capitalista, con grandes resabios feudales, que concibe al suelo como un bien patrimonial destinado, principalmente, a fines sociales o colectivos y que, al mismo tiempo, impulsa y apoya el desarrollo de la propiedad privada y los procesos de acumulación que le son inherentes. Contradicción que Guadalajara vive en forma de lucha, ya sea porque se conserve una parte del área de la ciudad-territorio fuera del sistema privado de suelo (manteniendo un estatuto jurídico que imposibilite su libre circulación y transmisión), o porque se extienda el dominio privado sobre la propiedad colectiva.

Una lucha que se resuelve, día a día, en los siglos XVI y XVII, y que termina por liberar la propiedad en beneficio de unos cuantos, gracias a un proceso de privatización, que opera en forma subrepticia y lenta, y que la población mayoritaria descubre cuando ha sido ya consumado en el siglo XVIII.

Es el origen de una polémica histórica, hoy día no superada que, en forma por demás general, se reduce a dos grandes posiciones: una sostiene la idea de que la tierra de origen social debe conservarse como un factor de integración social y de equilibrio, y la otra, sostiene que la propiedad debe circular liberada de toda atadura jurídica a fin de que la sociedad la adquiera libremente.<sup>2</sup>

iii) Una contradicción entre un pensamiento renacentista (con un ideal de honra y gloria) y otro mercantilista (con un ideal de riqueza), de la que deriva una valoración dicotómica de la propiedad raíz; por una parte, el suelo se considera como un bien de cambio con un valor mercantil, y por la otra, se le considera como un bien de uso con un valor social que proporciona prestigio, respeto y bonhomía, todo ello, sinónimo de nobleza.

Se trata de una contradicción –o más bien de una coexistencia de valores– que en gran parte, persiste hasta nuestros días, y que explica la concepción patrimonial tan particular que se tiene de la tierra como un bien que es necesario conservar independientemente de su capacidad como factor de acumulación.

iv) Una contradicción en la manera en que la población se reparte y ocupa el espacio urbano. A mediados del siglo XVIII, existen dentro de la ciudad, enormes espacios vacíos y un fenómeno muy particular: cerca del 20% del parque de vivienda está desocupado;<sup>3</sup> mientras que en la zona

2 Independientemente de la amenaza de que algunos cuerpos e individuos se la apropien con fines monopólicos.

3 Según lo señala el Padrón que se levantó en 1791 por encargo del Conde de Revillagigedo, cf. apartado 11 del periodo 1.

central, habitantes pobres saturan ciertos espacios habitacionales y otros ocupan irregularmente la periferia.

Se trata de contradicciones estructurales que permiten coexistir, con relativa calma, la acumulación y el acaparamiento, con la pobreza y la exclusión. Guadalajara no era uno, sino varios espacios urbanos; una ciudad con deficiencias y problemas, los cuales se tiende a imaginar, que con los años, son cubiertos unos y superados otros; de tal forma que la vivienda insalubre, los cuartos hacinados y los barrios sin servicios, son sólo males de esa época, una evocación triste del pasado, en cierta forma una contradicción resuelta. Desafortunadamente no es así, hoy más que nunca, es una realidad social presente, tristemente presente y lacerante.

La ciudad irregular continúa ahí, deja de ser invisible y negada, porque paradójicamente, es ya mayor que la ciudad del orden, las zonas carentes de servicios y la falta de hábitat para todos, no son “disfuncionalidades” que el proceso de metropolización provocó ni efectos secundarios de un fenómeno de aglomeración;<sup>4</sup> son males estructurales que absurdamente se les intenta explicar, interpretar, y todavía peor, atender en una forma deliberadamente ahistórica. Como si la fase de urbanización acelerada, fuera algo aparte de la etapa precapitalista industrial, y ella a su vez, no tuviera relación alguna con el proceso de urbanización mercantil de principios de siglo, y éste, con los diversos acontecimientos sociales y políticos que dieron pie a los procesos de acaparamiento de la propiedad raíz y a los fenómenos de acumulación; es decir, como si las contradicciones iniciales nunca hubieran existido.

## 2. ¿Un historicismo del futuro?

Con un conocimiento impermeable a las lecciones del pasado, el proyecto neoliberal actual, se funda en un acto de fé en el porvenir, en un tipo de “historicismo del futuro”; considera, por ejemplo, que el orden económico-social que traerá el mercado y sus efectos benéficos, son producto de una lógica inmanente a la historia y de una ley natural universal,<sup>5</sup> que es entonces, atemporal.

El viaje que hemos hecho, precisamente por el filo de la historia de la ciudad de Guadalajara, nos permitió visitar cinco periodos o etapas, en

4 Muy probablemente dicho proceso sí los agravó, ampliando su expresión fenomenológica, como señalamos en la introducción.

5 En el siglo XIX el liberal tapatío M. Otero presentó al liberalismo como un “producto de una voluntad general”..., “la expresión de la ley general de la humanidad...”, una definición que sintetiza bien ese carácter universal al que nos referimos.

las cuales se gestaron diferentes sistemas socio-políticos, que para efectos de nuestro análisis, clasificamos en cuatro grandes paradigmas.<sup>6</sup> Esa ley natural se vió cuestionada en cada uno de ellos, así como el orden que en principio traería el mercado. Una de las primeras lecturas que podríamos hacer de los cinco periodos estudiados, es que el progreso social, ha sido tributario de la justicia más que da la abundancia.

La producción del espacio habitacional, en cada uno de esos momentos históricos, y sobre todo, el fin social que la vivienda pudo tener, se determinó por la concurrencia de varios factores: la lógica de los agentes que en su momento participaron en dicho proceso, su inserción en la estructura de clases de la sociedad que les tocó vivir, las relaciones sociales que mantuvieron entre sí, la diversidad de los modos de producción y distribución de la vivienda, y principalmente, el papel que jugó el Estado.

Estos aspectos –particularmente el último–, fueron los objetos privilegiados de este trabajo; nunca pretendimos estudiar al mercado o al Estado en sí,<sup>7</sup> por el contrario, sí nos interesaba profundizar particularmente la cuestión de su participación en la producción de vivienda social. ¿Cuándo estuvo en medida de responder y de qué manera lo hizo? y ¿cuándo, la política y los diversos medios de que se dotó, tuvieron un carácter social? Como se puede suponer, en cada periodo, el nivel de intensidad de su intervención varió; variación que se explica por las diversas presiones de los poderes locales, de los agentes económicos y sociales y por la filosofía económica, política y social de los gobernantes.

La curva que podemos trazar de la política social de la vivienda en Guadalajara, al final del trabajo, se compone de una sucesión de momentos fuertes y débiles. Sin duda alguna, fueron mayores y más prolongados los segundos que los primeros; fueron, por decirlo de alguna manera, inflexiones relativamente cortas, dentro de una tendencia larga de abandono y desprecio a las mayorías. En pocas ocasiones, a lo largo de la historia, la población de bajos recursos se vió protegida y beneficiada, y casi siempre, se vió desamparada y menoscabada. Fue sólo en momentos muy particulares, que se confirió un estatus específico a las diversas demandas sociales (entre ellas la habitacional), en los cuatro modelos socio-políti-

6 Sobre el marco analítico global véase la introducción.

7 En efecto, el estudio no tenía por objeto analizar la naturaleza particular del estado o la forma en que ésta evoluciona, tampoco pretendíamos hacer un estudio particular del mercado de la vivienda. Por contra, si nos interesaba analizar el carácter social de la política habitacional y el papel que históricamente jugó el Estado, asumiendo, como lo señala Topalov que "la production est de part en part historique, c'est-à-dire organisée par des rapports sociaux qui en déterminent les finalités, les modalités, l'objet. C. Topalov, *Le Logement en France*, *Op Cit*, p. 383.

cos que se sucedieron en Guadalajara; momentos que podemos intentar explicar por las circunstancias siguientes:

*Primero*, las familias pobres se beneficiaron de una política social, cuando ésta hacía parte de un proyecto global de desarrollo, cuyos fines rebasaban ampliamente dicha política. Ese fue el caso, por ejemplo, con los grandes objetivos que perseguía el gobierno colonial, en materia de colonización y de poblamiento (primer periodo), cuyas diversas medidas y dispositivos fueron favorables a las personas de bajos recursos, tanto a nivel de la atribución de la propiedad raíz, como de los mecanismos que aseguraran su acceso y mantenimiento en los terrenos municipales.<sup>8</sup> Ese fue el caso también, con la creación del INFONAVIT.

*Segundo*, cuando las reivindicaciones sociales de los pobres, representaron un riesgo de desestabilización social o una amenaza, en contra de la legitimidad del sistema político. En esos casos, el gobierno ha respondido de manera puntual y selectiva, ofreciendo un número reducido de programas y acciones, con el objeto de bajar la presión y de evitar la multiplicación de las demandas.<sup>9</sup>

*Tercero*, cuando hay una conjunción de intereses dentro de un proyecto general de acumulación de capital, que de manera indirecta, beneficia a los sectores mayoritarios. Dos casos ameritan ser evocados a ese respecto. El primero, durante la etapa de urbanización acelerada de la posguerra, que vio nacer la promoción inmobiliaria y con ella, los fraccionamientos populares; una modalidad de urbanización desarrollada en condiciones muy ventajosas por la iniciativa privada, contando siempre, con la colaboración del gobierno local y que ofertó lotes con costos relativamente bajos (Periodo IV).<sup>10</sup> El segundo, en la década de los setenta, con

---

8 Pensamos particularmente en la política original de atribución de la propiedad que buscaba, entre otros varios objetivos: propiciar una ocupación permanente, consolidar la población, favorecer el proceso de urbanización... Y también en el censo o renta a largo plazo cuya finalidad era la de densificar uniformemente la ciudad, percibir un ingreso por concepto de renta, utilizar el inmenso patrimonio de bienes raíces en poder del municipio..., en ambos casos como una consecuencia o segunda prioridad aparecía la cuestión habitacional propiamente dicha.

9 Referirse al trabajo de Alan Gibert Y Peter Ward, *Low income housing and the State, Op Cit*, p. 119. quienes señalan este como una condición necesaria para que el Estado intervenga en la producción de vivienda. En Guadalajara ese fue el caso en 1922 con las manifestaciones inquilinarias y en 1987 con el Foro de Lucha por la Vivienda (periodos 4 y 5). Para los primeros se urbanizó la Colonia Obrera (612 lotes) y para los segundos el Fraccionamiento Constancio Hernández (480 lotes), dos operaciones mínimas en relación a la magnitud de los movimientos sociales.

10 Sin duda al ejemplo que recurrimos es muy discutible pues si bien en treinta años los agentes privados produjeron alrededor de 200 mil lotes, las condiciones tan precarias en

la intervención del Municipio de Guadalajara, en tanto que promotor inmobiliario y productor de vivienda; en una administración, en que los funcionarios públicos, hicieron coincidir sus intereses económicos particulares ligados a la industria de la construcción, con las necesidades habitacionales del momento.<sup>11</sup>

*Cuarto*, cuando el Estado decide llevar a cabo algunas acciones simbólicas, mucho más como una estrategia de legitimación y reproducción del poder, que dentro de una política habitacional propiamente dicha. Según Gilbert y Ward, ese caso se da cuando el gobierno puede combinar sus propios intereses con proyectos asistenciales destinados a los grupos de bajos recursos.

*Quinto*, cuando ciertos sectores de la sociedad abren un espacio favorable a los intereses de los grupos mayoritarios, beneficiándose de una coyuntura política particular. Ese fue el caso, por ejemplo, de los Fraccionamientos de Objetivo Social, un dispositivo jurídico especial creado localmente en 1984, o del fondo de la vivienda para los no asalariados (FONHAPO), creado a nivel nacional en 1982 (Periodo V).

*Sexto*, cuando ciertas condiciones históricas (culturales, sociales, políticas, etc.), permiten que localmente se conforme un dispositivo particular de desarrollo. Ese fue el caso, sin duda alguna, del modelo de gestión participativa que se crea a partir de la cuarta década de este siglo, con el objeto de encarar el fuerte proceso de urbanización e industrialización que empezaba a vivir la ciudad (Periodo IV).

Los momentos “débiles”, por su parte, fueron mucho más constantes; una línea que se vió interrumpida ocasionalmente en el tiempo, una tendencia que no fue circunstancial y que obedeció a varios factores: el Estado no interviene por falta de voluntad o porque, en un momento determinado, no se considera que la acción habitacional sea de su competencia;<sup>12</sup> un grupo particular (ya sea de gobernantes o gobernados), desplaza la

---

que estos eran entregados a nivel de los servicios nos hacen pensar que se trató de una falsa mejora en la evolución del estatuto jurídico de ocupante y de un engaño en cuanto al tipo de producto adquirido. Véase el periodo 4, apartado 4 de la primera parte y el apartado 2 de la segunda parte. Más importante que eso queda aún por discutir la cuestión del costo social y económico que ese tipo de acciones trae para el conjunto de habitantes independientemente del número de viviendas realizadas. Sin duda se trata de un beneficio indirecto bastante discutible puesto que conceptos como la justicia y la distribución de la riqueza no son abordados.

- 11 Independientemente de los beneficios económicos que las operaciones inmobiliarias pudieron representarles a los funcionarios públicos, se ofertó un número considerable de casas habitación económicas. Véase el periodo 5, apartado 5.
- 12 Nos referimos a los momentos en que la producción de vivienda se considera como dentro de la órbita de lo privado y deja de ser competencia del poder público.



fuerza política efectiva a sus propios intereses; el poder político, por diversas razones, no es capaz de generar un consenso o incluso de concebirlo; existe un déficit de actores capaces de iniciar o lanzar una política habitacional; las luchas políticas debilitan al Estado y neutralizan su energía y capacidad de acción. En fin, múltiples factores, que en el fondo, provocan que los objetivos sociales sean abandonados, diferidos o sustituidos por otro tipo de objetivos, que en un contexto particular, se consideren prioritarios. En esos casos, será sólo en forma marginal o incluso discursiva, que se tome realmente en cuenta la vivienda social, luego de la elaboración e implementación de las políticas gubernamentales.

En resumen, podemos considerar que la política habitacional se adapta al medio ambiente de su tiempo, se define en relación a la corriente del pensamiento dominante, a la filosofía de la época, que establece un "marco conceptual teórico sobre aquéllo que es o no es de la competencia del Estado";<sup>13</sup> y se aplica según el modo de gobernar y la participación política de los habitantes de la época. Su estudio (y más particularmente, el estudio de su contenido social), debe hacerse tomando en consideración todas esas determinantes histórico-estructurales, en base al sistema socio-político que prevalecía en su momento; de lo contrario, trabajaríamos con un método de análisis igualmente impermeable a las lecciones del pasado como el proyecto neoliberal.

### **3. La evolución de la cuestión habitacional en los cuatro diferentes paradigmas: conclusiones principales<sup>14</sup>**

Fue en la transición de este siglo, cuando la vivienda se convirtió definitivamente en una mercancía, al entrar en la esfera de la producción capitalista inmobiliaria, que nacía también en ese entonces. Y fue también en este siglo, sólo que unos años después, cuando se empezó a hablar por primera vez de una política de vivienda social, que era conducida y aban-

13 Así lo señala Laurent Ghekiere en su libro *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, La Documentation Française, París, 1992.

14 Con cada uno de esos paradigmas intentamos periodizar, a manera de una propuesta metodológica, la evolución de los cambios socio-políticos y económicos que se sucedieron en la historia de Guadalajara, ellos son : la emergencia de un Estado patrimonialista en los siglos XVI-XIX, la conformación de un sistema liberal (1820-1880), el desarrollo de un modelo pluralista (1920-1970) y la imposición de un autoritarismo centralista (1970-1992). En la introducción de este trabajo hacemos una presentación general de cada uno de ellos.

derada por el Estado mexicano moderno, a través de los gobiernos posrevolucionarios.

Antes de que la vivienda se empezara a producir de esa manera, era mucho más un bien de uso que de cambio, un bien mercantil no propiamente capitalista que se autoedificaba o se producía por encargo; de tal forma, que hasta el siglo XIX, sería más correcto hablar de la producción del espacio urbano y no de la producción habitacional propiamente dicha. En ese sentido, nuestro objeto de estudio, "la política habitacional", recubre un concepto más global, que es la idea general de un proceso (y no del producto "casa"); proceso que en los primeros periodos de este estudio, concierne mucho más el acceso al suelo, a las relaciones de propiedad y formas de ocupación, que a la edificación de la casa en sí<sup>15</sup> y que, con los años, se va a extender a la vivienda, conforme aparecen y se diversifican los sistemas de producción y distribución de la misma.

En efecto, las diversas normas y dispositivos que se crearon, a fin de reglamentar los usos de suelo en la ciudad, las leyes y ordenanzas que se dictaron para regular las formas de ocupación y el estatuto jurídico del suelo, en fin, todas aquellas medidas que se adoptaron antes de este siglo, tenían más que ver con el desarrollo urbano global de la ciudad que con la vivienda; sin embargo, en forma directa o indirecta, concernían la cuestión habitacional de los pobladores tapatíos. Al igual que hoy día, esas medidas en principio buscaban evitar o compensar los desequilibrios sociales y económicos, que el modelo de desarrollo, era capaz de generar; en ese sentido, podemos equipararlas con la política de vivienda moderna. Desde esa perspectiva, la estudiamos a lo largo de este trabajo, puesto que el modo en que se instrumentaron dichas acciones y la forma en que éstas evolucionaron, marcaron algunos de los rasgos distintivos de la política actual y de la manera en que ésta se pone en práctica.

Es ese cambio a largo plazo, el que nos interesó analizar, tomando en consideración que, dentro de esa dinámica estructural, hay también ciertos elementos que persisten: un pensamiento, una cultura, un modo de ser y gobernar, en fin un orden especial que se va heredando;<sup>16</sup> orden que hemos querido analizar y re-interpretar, a fin de darle un significado a la historia urbana de la ciudad y a la de la vivienda moderna.

---

15 Así lo estudiamos en los tres primeros periodos de este trabajo, los cuales corresponden a la vertiente histórica de la tesis. Es de hacer notar que si bien desde el siglo XVII el patrimonio inmobiliario era susceptible de producir una renta no por eso permitía reproducir un capital; fue con los contratos de locación a corto plazo, notablemente en las propiedades que detentaba la iglesia, que se valoriza el marco construido, preparándose así una forma de valorización capitalista futura.

16 Wiarda Howard, *Latin America, the distinct tradition*, University of Massachusetts Press, USA, 1974.

Los periodos estudiados, nos ayudaron a entender la transición de una fase histórica a otra. La evolución de la política de vivienda (en ese sentido histórico-global) se hace más comprensible, si la referimos a los cuatro paradigmas socio-políticos que se sucedieron en Guadalajara; de ellos, presentamos a continuación los principales resultados:

### *Un Estado patrimonialista (siglo XVI-XVIII)*

La sociedad se encontraba dividida en base a jerarquías, rangos y diferentes cuerpos, todos ellos, estructurados por el Estado colonial, quien de hecho literalmente los englobaba. Cada uno de ellos, intentaba ligarse por separado tanto con él, como con el gobierno local, a fin de beneficiar de múltiples mercedes, prerrogativas y concesiones, dentro de una gran sistema que funcionaba como una "red", con leyes más bien abstractas, pero que cumplían con una importante función integradora.

A pesar de los esfuerzos de la Corona por mantener el poder, localmente éste se convirtió en la prerrogativa de un grupo; en el siglo XVII y XVIII, el gobierno estuvo al servicio de la clase más poderosa, que era la que dominaba desde el punto de vista económico, y que gracias al mismo poder, se convirtió en la clase política dominante. Fue ella, quien rompió el modelo territorial de ordenamiento –que en principio debía servir para estructurar el crecimiento de la ciudad– a fin de poder disponer de la tierra de origen colectivo que la rodeaba, entregándola a un número reducido de familias, dentro de un proceso de privatización bastante precoz, que se inicia a principios del siglo XVII.

La acumulación de propiedades raíces, de riqueza y del poder en general, fue obra de algunos individuos y corporaciones, entre los cuales, aparecen los miembros de la oligarquía y la Iglesia, como los principales. La manera en que se reparte y se ocupa la ciudad, refleja esa división en cuerpos: el Municipio –principal corporación civil– es dueño del 40% o 50% de la superficie de la ciudad, las diversas corporaciones eclesiásticas son propietarias de cuando menos un 30% del patrimonio edificado, y las comunidades y pueblos indígenas con propiedades peri-urbanas, de un 20% o 25% del área que la ciudad tenía a mediados del siglo XIX.<sup>17</sup>

Los habitantes pobres, un cuerpo social desprotegido, no tuvo grandes problemas para encontrar una solución al problema habitacional en el siglo XVI y parte del XVII; una etapa en la que se dieron las condiciones

---

17 Nos referimos a la comunidad indígena de Mezquitán y a los pueblos de Analco y Mexicaltzingo, cf. periodo 1.

históricas, para que los diversos sectores de la población, accedieran al suelo en forma gratuita o con costos muy bajos. Fue con los años, conforme se monetizaron los sistemas de acceso al suelo, que las posibilidades para acceder a un bien raíz, se hicieron más difíciles. El gobierno local retoma una figura jurídica extraída del derecho civil español, con el objeto de permitir un acceso colectivo al suelo municipal, dentro de una estrategia que le permite cubrir, al mismo tiempo, varios otros objetivos no estrictamente habitacionales.<sup>18</sup> Así nacen y se desarrollan los sistemas de renta a largo plazo, llamados censo o pensión; una figura que concede un derecho perpetuo y hereditario al ocupante, quien al edificar su casa habitación, crea un estatuto jurídico especial: "la propiedad compartida", en la que él se convierte en ocupante censatario y el Municipio, que es el dueño del suelo, en propietario rentista.

En este primer periodo, el suelo fue fundamentalmente un bien patrimonial, sobre el que se percibía un rendimiento que distaba mucho de ser una renta, en sentido capitalista; sin embargo, desde entonces se comenzó a librar una lucha secular por liberar el territorio urbano, de los derechos de posesión perpetuos, con formas de propiedad compartida, intentando imponer en su lugar, la plena propiedad y los derechos de posesión a corto plazo. El primer tipo de derecho –heredado de una concepción feudal–, suponía un sistema de renta fija, que al ser independiente del valor de los bienes inmuebles, no estaba subordinado a la exigencia de la ganancia y la acumulación, y que daba lugar a un uso casi pleno de la propiedad. El segundo tipo –asimilado mucho más a la propiedad burguesa–, suponía un sistema de renta variable, cuyo pago se ajustaba a las condiciones imperantes con un uso restringido de la propiedad, que establecía las condiciones para una acumulación capitalista futura.

Ambos sistemas coexistieron desde el siglo XVII. El inmenso patrimonio municipal y el deseo o la necesidad del gobierno local, por mantener un suelo de tipo social, contribuyó a que el sistema de renta fija prevaleciera sobre el sistema de renta variable. El hecho de que el pago del censo o pensión, fuera tan bajo, permitía que los habitantes tapatíos tuvieran conciencia de que se trataba de un favor que prestaba el Municipio, en tanto que propietario-gestor del suelo; favor que, en última instancia, se le reconocía al rey, en cuyo nombre se autorizaba la ocupación, pues él era el propietario eminente y dueño patrimonial de la tierra.<sup>19</sup>

---

18 Esos objetivos son evocados en el apartado dos de estas conclusiones, a ellos valdría la pena agregar el hecho de que con el censo se evitaba que se perdieran los ejidos que eran vendidos y ocupados ilegalmente en la periferia de la ciudad.

19 Probablemente hasta un veinte por ciento de los habitantes pudo vivir en suelo propiedad del municipio y otro tanto en casas de la iglesia (quizá hasta un tercio de la población) pagando una pensión o censo en forma perpetua.

El Estado daba y el habitante recibía, en un intercambio como éste, el primero terminó por constituirse en un "Estado patrimonialista benefactor", y el segundo, quedó inserto en una red clientelista. Tal relación favoreció, que históricamente, se trazara un camino seguro a la legitimación y a la constante reproducción del poder, en base a un *sistema de privilegios*; sistema que funcionaba a partir de mecanismos de derogación y clientelismo, dentro de un régimen que privilegiaba el intercambio de favores, en lugar de un principio de igualdad ante la ley. Sin duda, esa práctica va a constituir en el tiempo, uno de los determinismos culturales más importantes de la política y de las formas de ejercicio de la dominación.

El suelo municipal, fue parte fundamental de ese mecanismo, una pieza clave de una *política de equilibrio*, que fue instaurada estratégicamente por el gobierno o que fue impuesta por las necesidades; pero que, en cualquiera de los dos casos, funcionó como una medida que permitía, por un lado, que el sistema de privilegios, y en general, el modelo de desarrollo que se implementaba, avanzara; y por el otro lado, que los habitantes pobres encontraran un medio para acceder colectivamente a un terreno, y a través de él, a una vivienda.

Una estrategia eficaz que se asemeja bastante a la política de vivienda social moderna, principalmente en la forma en que interviene el Estado, procurando que objetivos que no son siempre complementarios en la práctica (pero que se presentan como tales, por ejemplo, la búsqueda de una finalidad económico-política que se acompaña de una finalidad político-social), permitan la consecución de un objetivo mayor; ya sea la colonización o el poblamiento de la ciudad en el siglo XVIII o el reafirmar una política neoliberal en el XX.

Sin duda, esta doble búsqueda representa una de las características principales de lo que será, más tarde, la política habitacional; la cual, desde este primer periodo, funcionaba de manera similar, como lo podemos constatar con la propiedad municipal. Con la esperanza de eficientar los sistemas de producción agrícola y abasto de la misma ciudad y de su *hinterland*, y también con la intención de beneficiar a una pequeña oligarquía terrateniente, con quien mantenía una estrecha relación de poder, el Municipio entregó sus propiedades a particulares. Es decir, actuó en base a objetivos económico-políticos; simultáneamente se vió en la necesidad de conservar suelo urbano "intramuros", con el propósito de responder a las demandas sociales de los habitantes, a quienes en lo sucesivo podía ofrecerles un número elevado de predios y ejidos en renta, dentro del mismo espacio citadino. Actuando así, atendía en consecuencia, objetivos

político-sociales que le permitían reafirmar su condición de Estado patrimonialista y benefactor.<sup>20</sup>

Los intereses antagónicos de los dos grupos sociales, que se beneficiaban en cada uno de los extremos, van a manifestarse rápidamente. Los terratenientes y grandes propietarios urbanos, denuncian, por un lado, los altos costos económicos que representa el conservar una propiedad corporativa, que limita su intervención sobre el mercado del suelo; los habitantes de ingresos medios y bajos denuncian, por el suyo, el que el Municipio hubiera desaparecido un tipo de propiedad que les era esencial para el desarrollo de sus actividades cotidianas ligadas a la producción. Contradicciones como ésta, resultan difíciles de mantener en el tiempo; el Estado, de acuerdo a las presiones que ejercen sobre él, los diversos grupos sociales, va a responder privilegiando ya sea la primera o la segunda de ellas. La ruptura de ese frágil consenso, va a representar una discontinuidad en la política de vivienda; los criterios que hayan prevalecido en esa oposición de intereses, harán que la balanza de la acción gubernamental se cargue para alguno lado en particular. Eso fue precisamente lo que sucedió en el Periodo II, cuando se operó una transformación en el paradigma socioeconómico, que había prevalecido hasta la fecha, del cual nos ocupamos a continuación.

### *Un sistema liberal (1820-1880)*

Con una sincronía realmente remarcable, se inició en México, y en varios otros países latinoamericanos, un intento por erradicar los sistemas corporativos y los privilegios que le eran inherentes. Desde la segunda década del siglo pasado, un pensamiento liberal se esforzó por romper las relaciones de tutelaje y el paternalismo, a fin de conformar en su lugar, una sociedad de individuos –y no de diferentes cuerpos o estamentos– encargados de construir ellos –y no el “Estado poderoso”– las nuevas relaciones económicas, sociales y políticas, necesarias para ese cambio.

Al igual que en el periodo precedente, el suelo fue objeto de una atención muy particular, convirtiéndose en uno de los sustentos ideológicos de las teorías liberales y en el eje de la política del nuevo gobierno; pues

---

20 Paralelamente podía cumplir con algunas funciones que eran de su competencia, por ejemplo; el control del crecimiento de la ciudad a través de una consolidación más uniforme del espacio urbano y el respeto de la cuadrícula como modelo de ordenamiento, el evitar las ocupaciones irregulares.

por más de una razón, los reformadores le percibían como un factor estructural de cambio, y de ahí, que fuera necesario para ellos:

i) modificar la estructura jurídica de la propiedad raíz y transformar el estatuto del suelo (de social a privado) ,a fin de debilitar al Estado, quien hasta entonces lo había utilizado históricamente como un mecanismo de legitimación;

ii) liberar la propiedad, de la servidumbre en que se encontraba, para repartirla en una clase media, que con su fuerza expansiva, pudiera conformar un nuevo orden social;

iii) privatizar el suelo (urbano y rural), para convertirlo en un bien universalmente disponible, al que todos los individuos pudieran acceder como una forma de progreso material y moral de la sociedad.

Con esos cambios, los liberales procuraban enfrentar el poder ilimitado del Estado y las corporaciones que de él emanaron, creando las condiciones para que su proyecto económico y social se consolidara, en gran parte, sustentado en un mercado inmobiliario que ellos mismos habían creado.<sup>21</sup> De ese proyecto, debía emerger un nuevo Estado, cuyas funciones se restringirían a garantizar el máximo de posibilidades de acción de los individuos dentro de un marco jurídico equitativo y justo. Desafortunadamente, en Guadalajara no sucedió así; si bien la libertad (que en ese contexto debía entenderse como un sinónimo de universalización de la propiedad, es decir, su privatización), sustituyó a la servidumbre del suelo, y los individuos a los diferentes cuerpos, la igualdad no pudo sustituir a los privilegios, y las reformas finalmente no pudieron acabar con las riquezas, las prohibiciones y los monopolios, entre ellos, el de las ventajas sociales, desde donde se originan todo lo demás.

A diferencia del Estado patrimonial, el Estado liberal no respondió directamente a las clases dominantes y contribuyó a conformar una élite propietaria, integrada por comerciantes medios y algunos terratenientes importantes; en lo que concierne a las mayorías, el Estado apareció como un poder débil, incapaz de hacer respetar su política social.<sup>22</sup> En gran parte, por la forma en que ésta se aplicó (es decir, en la forma en que se llevó a cabo el ejercicio del poder), y también, porque dentro de ese

---

21 Recuérdese que hasta mediados del siglo XIX cerca dos tercios del suelo urbano no podían circular libremente porque la propiedad se encontraba estancada o vinculada en diferentes manos y corporaciones.

22 Pensamos notablemente en la Ley Lerdo que prescribía que los bienes inmuebles debían entregarse imperativamente a sus ocupantes, convirtiéndolos en propietarios y a las corporaciones que eran propietarias en acreedores hipotecarios. Una ley con un alto contenido social.

nuevo paradigma, los derechos sociales aparecían como objetivos deseados y los derechos individuales como objetivos categóricos. De tal forma, que en este periodo, los primeros fueron constantemente aplazados, abandonados o sustituidos por los segundos.

El liberalismo fue entonces, un movimiento que implicó a un cierto tipo de clase media y a las clases altas. Su intención de abolir todo tipo de restricciones y monopolios, muestra completamente sus límites, en el caso de Guadalajara. Igualmente, los muestra el intento de redistribuir la propiedad, a fin de lograr un *equilibrio racional de intereses*, que hasta ese entonces, se veía frustrado por la monopolización corporativa.<sup>23</sup> Ocho personas adquirieron bienes de la Iglesia, que representaban la tercera parte del capital total amortizado, y otras seis personas, principalmente comerciantes, adquirieron casi 70 has. del suelo municipal y se hicieron propietarios de cerca del 50% de la superficie de la ciudad, que se puso en estado legal de venta, entre 1856 y 1874.<sup>24</sup>

Sin duda, podemos concluir, que la transformación de la propiedad social de origen corporativo, en propiedad privada, se hizo en detrimento de los sectores mayoritarios, a quienes en principio se destinaba.<sup>25</sup> El liberalismo fue un movimiento elitista, incapaz de establecer un mecanismo de autoregulación al proceso natural de acumulación, que permitió la emergencia o consolidación, de una clase terrateniente urbana, impidió la expansión de la clase media y pauperizó, aún más, a la clase pobre. Como consecuencia de este movimiento, probablemente entre 800 y 1,000 familias, se vieron obligadas a abandonar o a ocupar, bajo otro estatuto jurídico, las propiedades inmuebles en que vivieron por muchos años, en ciertos casos por varias generaciones.

Las posibilidades de habitación que se les ofrecieron a aquéllas que salieron de la propiedad, se limitaban a comprar un pequeño lote en la periferia, engrosar las vecindades, cohabitar bajo un mismo techo con

---

23 Charles Hale, *Op Cit*, p. 158.

24 Además de la concentración de la propiedad en tan pocas manos y en forma directa, obtuvimos indicios suficientes para asegurar que en un periodo relativamente corto (probablemente menos de 5 años), un gran número de las adjudicaciones de propiedad que se hicieron directamente a las familias pobres que ocupaban en arriendo los solares, los ejidos y las casas, se transfirieron a otras familias de recursos económicos desahogados.

25 El hecho de que los censatarios o inquilinos no supieran hacer uso de la ley y de las prerrogativas que esta les otorgaba; además de que muchos otros en realidad no tenían la capacidad económica para hacer suya la propiedad contribuyó a que en lugar de que se ampliara la clase media se extendiera la oligarquía. Pues, los liberales, por su parte, siguiendo las teorías en voga, no tenían inconveniente en convertirse en propietarios acaudalados.



otras familias, e incluso, ocupar irregularmente predios que seguían siendo propiedad del Municipio. Todas ellas, con un estatus jurídico incierto, bastante ambiguo y con derechos más precarios.<sup>26</sup> Para esas familias, el proyecto liberal representa una transformación radical que, sin duda, les fue bastante adversa; ya sea en términos de una degradación de sus condiciones de vida o de una multiplicación repentina de sus necesidades habitacionales, en que la inseguridad en la posesión del suelo, adquiere visos de una nueva realidad social.

La circulación de bienes y de riqueza del siglo pasado, no garantizó la prosperidad y el desarrollo ni fue sinónimo de abundancia y difusión de la propiedad, como los neoliberales de hoy día lo suponen.<sup>27</sup> El proceso de desamortización, fue en el fondo, un proceso de amortización que preparó las condiciones para una explotación capitalista futura del suelo; proceso del que nos ocupamos en los Periodos III y IV, cuando se opera una segunda transformación en el paradigma socio económico.

### *Un modelo pluralista (1920-1970)*

En la transición de este siglo, aparecen los primeros grandes proyectos urbanísticos, denominados “colonias”, con el objeto de llevar a cabo un proceso de urbanización mercantil en la ciudad. Los agentes que lo conducen, principalmente comerciantes e industriales extranjeros, valorizan a partir de una lógica capitalista, el suelo urbano que durante más de cuarenta años, ha permanecido ocioso y congelado en manos de sus propietarios patrimoniales.<sup>28</sup>

Con colonias cuyos nombres revelan el origen de esos agentes, como: “La Americana” o “La Francesa”, se inicia un nuevo mercado de bienes raíces en la ciudad, que en pocos años, se reproduce con gran rapidez

---

26 En efecto, el movimiento liberal no sólo libró una lucha por la propiedad sino también por transformar las relaciones de propiedad. El objetivo buscado era el de destruir o disolver los derechos hereditarios sobre el suelo en favor de la propiedad definitiva; es decir, que los habitantes pasaran de un sistema de renta fija y perpetua a otro de renta libre y a corto plazo. La fuerte dinámica de especulación y revalorización de suelo (pasando de valores viejos a nuevos) propició un incremento en las rentas de la propiedad liberada que generaron a su vez exclusión y un nuevo reacomodo socio-espacial.

27 Es una lección evidente del pasado que debería hacer que se reconsiderara esa pretendida universalidad ahistórica, asocial y apolítica en que se apoyan los neoliberales en su “historicismo del futuro”.

28 Muchos de esos propietarios obtuvieron sus bienes raíces por medio del proceso de privatización que acabamos de describir líneas arriba.

hasta convertirse en una auténtica revolución inmobiliaria; es precisamente el nacimiento del capital inmobiliario que se separa del suelo y genera ganancias independientes, a pesar de que los recursos que se invierten son modestos y bastante marginales, en relación a las otras formas de acumulación de esos agentes.<sup>29</sup>

El estudio particular de las tres primeras colonias que se desarrollaron en Guadalajara, nos permitió constatar que la promoción inmobiliaria no fue el resultado de un proceso natural o espontáneo, como en muchas ocasiones se ha sugerido; se trató de un proyecto específico, que intentaba implementar un nuevo sistema con actores definidos y agencias especiales, que innovaron en varios campos: a) en los modos de articulación de actores y funciones (por ejemplo, con la asociación de promotores-urbanizadores,<sup>30</sup> socios capitalistas y especialistas con un saber-hacer técnico); b) en el desarrollo de nuevas formas de promoción y venta; c) en las modalidades de acceso al suelo y la vivienda, y d) en los tipos de productos ofertados.

En realidad, no se trató de un simple proceso de urbanización, sino de una verdadera reforma urbana que se apoyó en estrategias inmobiliarias sofisticadas, muchas de ellas, de orden ideológico, por ejemplo:

- realizar cambios en la forma (urbana y arquitectónica), que se presentaban como cambios en el fondo; es decir, considerar que a partir de una intervención en el marco construido, se podía intervenir en el comportamiento social;
- emplear un nuevo lenguaje y nuevas técnicas, como una manera de valorizar el suelo;
- servirse de nuevos conceptos, códigos y modelos, para romper con lo "viejo", a fin de imponer lo "nuevo", ya sea a nivel de ciertas prácticas culturales, comportamientos sociales, objetos o ideas.

Una verdadera reforma urbana, que tuvo repercusiones importantes en el modo de vida y en los sistemas de acción social de los tapatíos, y que al erosionar ciertos valores culturales, produjo cambios substantivos, entre los cuales ameritan evocarse tres principales: i) el abandono progresivo de la cuadrícula (la trama ortogonal), como el único modelo ordena-

---

29 Con este tipo de operaciones urbanísticas se exploran nuevas formas de recuperación de capital. Sin embargo, no será hasta la quinta o sexta década de este siglo cuando se desarrolle un sector inmobiliario autónomo con mecanismos de acumulación independiente.

30 Se trata de agentes encargados de la gestión del capital inmobiliario privado que sin embargo participan con un poco de recursos en la conformación de un capital patrimonial de la empresa, de ahí que no se les reconozca como promotores inmobiliarios "puros".

dor del espacio;<sup>31</sup> ii) la sustitución del modelo de habitación de origen árabe-andaluz –“la casa con patio”– por otros modelos europeizantes y norteamericanos –“la casa rodeada de jardines”–; y, iii) la sustitución del concepto barrio, por el de la colonia residencial. Cambios que provocaron una recomposición del paisaje social y una mutación en los paradigmas culturales y en la forma en que los habitantes se apropian y valorizan, en lo sucesivo, el espacio urbano; estableciéndose, desde entonces, una oposición cardinal entre dos formas de vida: habitar en un barrio central, un espacio plurifuncional y socialmente heterogéneo pero desvalorizado o habitar en una colonia de la periferia, un espacio monofuncional y socialmente homogéneo, decididamente valorizado. Oposición que con todos las significaciones sociales, económicas, culturales y urbanísticas que conlleva, ha prevalecido hasta nuestro días.<sup>32</sup>

El proceso de urbanización que iniciaron los capitalistas extranjeros, fue rápidamente asimilado y puesto en práctica por los propietarios patrimoniales del suelo y por habitantes tapatíos, que se convirtieron en promotores-urbanizadores independientes o asociados a aquéllos. El fraccionar la tierra, se convirtió en el eje de la promoción, y la tierra misma, en el de la ganancia; de hecho, la explotación de este nuevo mercado, sólo puede comprenderse como una especialización del capital comercial, pues fue de ese sector, de donde provenían la mayoría de los recursos económicos y los agentes que los viabilizaban.

Hasta el final de los años cincuenta, la oferta fue bastante homogénea: lotes con servicios. Una oferta que se ajustaba a las diferentes clientelas socio-económicas, según la localización espacial del “producto”, su dimensión física y los servicios con que contara. Se trataba, en ese sentido, de un mercado que no era todavía lo suficientemente moderno (al no incorporar una ganancia que resultara de la edificación de la vivienda)<sup>33</sup>

---

31 Lo que supone la pérdida de varios de sus atributos como el poder de centralidad, la gradación de jerarquías socio-espaciales centro-periferia, la relativa homogeneidad y la isotropía del espacio urbano...

32 Los barrios funcionaron históricamente como elementos que estructuraron la sociedad urbana y se caracterizaron por una propuesta de integración en todos sentidos; mientras que las colonias se caracterizaron por una propuesta de separatividad, algo para estar “a parte” y no como “parte” de la ciudad. Evidentemente desde entonces han surgido soluciones intermedias; no obstante, la diferenciación socio-cultural “vivir en barrio” o “vivir en una colonia” persiste desde entonces.

33 Es a partir de los sesenta que el sector inmobiliario se constituye en un mercado moderno al asociar y valorizar la industria de la construcción dentro de una producción capitalista que hace de la vivienda definitivamente una mercancía. Esta nueva etapa de la promoción se alcanza por la concurrencia de varios factores, entre ellos: la expansión del mercado que permite una mayor distribución del ingreso, un incremento cuantitativo y

pero que, a pesar de ello, generaba beneficios importantes, debido a la conjunción de varios factores: a) los fraccionadores se servían de un capital público desvalorizado, pues la inversión en equipamientos y servicios, no era soportada por ellos; b) las operaciones inmobiliarias producían una plusvalía por “rentas diferenciadas” que la propia dinámica urbana generaba; c) una ciudad en plena expansión como Guadalajara, provocaba una fuerte demanda habitacional, a la que los promotores simplemente respondían; d) los lotes con servicios suponían un tipo de oferta, cuyo costo se adecuaba a las condiciones económicas de los habitantes;<sup>34</sup> y, e) la inversión económica era mínima, principalmente debido a la no observancia de la ley y de las diferentes normas en la materia.

Este último punto, es fundamental para comprender la lógica de la promoción inmobiliaria: ocho o nueve de cada diez de los fraccionamientos populares, que se llevaron a cabo en ese entonces, eran irregulares o ilegales.<sup>35</sup> No es pues, osado, concluir al respecto, que la producción del espacio con fines mercantiles, no solamente respondió a criterios económico-financieros, sino también a un sistema de relaciones sociales y políticas en las que, las leyes, se negociaban y reinterpretaban constantemente gracias al ejercicio de un poder de cooptación y derogación.<sup>36</sup> Con otra cara y otros actores, el fantasma del sistema de intereses del *paradigma patrimonialista*, revive; de nueva cuenta, una “red invisible” —que funciona con reglas abstractas— se convierte en el pilar ¿o lo sigue siendo desde entonces? de la organización de la estructura social y de la forma en que se produce el espacio habitacional.

---

cuantitativo (en términos de solvencia) de la demanda, la aparición de sistemas financieros institucionales que abren el abanico de acceso a ciertos sectores de la población y reducen las tasas de riesgo de los promotores y la participación creciente del Estado en la producción de vivienda.

- 34 Más aún si se toma en cuenta que el sistema financiero adoptado por los promotores para financiar la demanda ampliaba las posibilidades de acceso a diversos sectores. Nótese que originalmente esos recursos eran provistos por el propio capital patrimonial de los promotores inmobiliarios y por los dueños de suelo; de tal forma que cuando aparecen los sistemas de crédito institucional en los sesenta ... (con dispositivos que financian tanto la producción como el consumo) aquellos tienden a reducirse significativamente, debido a que los recursos bancarios permitían una reducción en las tasas de riesgo y una extensión de los beneficios a capas más amplias de la población.
- 35 Irregulares desde el punto de vista jurídico-administrativo pues casi ninguno de ellos contaba con los trámites de urbanización correspondientes; otros varios eran ilegales porque no se ajustaban a las normas y códigos urbanos vigentes o porque carecían de servicios. Cf. periodo 4 y 5.
- 36 Un poder que hace inoperantes las leyes y que introduce grandes espacios de ambigüedad jurídica a través de múltiples mecanismos de derogación extralegales. Poder que permite que se oferten lotes sin servicios o con servicios mínimos .

La gran mayoría de los habitantes pobres, vivieron por años, algunos por décadas, sin servicios. El Estado, y más precisamente las autoridades locales, fueron responsables de ello por más de una razón: legitimaron operaciones que por diversas razones no se podían llevar a cabo,<sup>37</sup> solaparon las irregularidades y los fraudes en la venta de lotes sin servicios, autorizaron lo inautorizable y dejaron impune lo que debía perseguirse y castigarse. Cuando finalmente, deciden intervenir, su participación es más bien simbólica: gestionar la introducción de agua sólo en uno de los muchos fraccionamientos que no cuentan con ella, contribuir con las obras de drenaje solamente en una de las diversas zonas de la ciudad que no lo tienen, construir un número muy reducido de viviendas para un número muy amplio de obreros.<sup>38</sup> Operaciones aisladas o únicas que, sin embargo, se presentan como la manifestación de una voluntad de intervenir en forma global y constante; voluntad que, evidentemente, nunca o casi nunca, se materializa, pero que sí recupera elementos ligados a la cultura clientelista del “yo te doy tú me das”, del Estado patrimonialista y de las viejas formas del ejercicio de la dominación.

Prácticas y estrategias que requieren que se vuelva a una sociedad dividida en cuerpos y estamentos (los cuales para funcionar deben ligarse independientemente al Estado, paradójicamente, como una forma de integración), en su nueva versión que son los sindicatos, las cámaras, etc., a los cuales se les entregan ciertos beneficios y prerrogativas que sirven para asegurar su reproducción, que finalmente, es la de todo el sistema.

A fin de responder al fuerte proceso de urbanización e industrialización, que vive Guadalajara al final de la Segunda Guerra Mundial, la clase económica y la política, desarrollan un modelo original de gestión y producción de la ciudad (diríamos único en el contexto mexicano), que a partir de diversos mecanismos, leyes e instituciones de carácter mixto, intenta entrar de lleno en el proceso de modernización que vive el país y particularmente la aglomeración.

A diferencia del paradigma precedente, no son los individuos los portadores del cambio ni los beneficiarios directos de las ventajas del desarrollo, es la sociedad en su conjunto, gracias a las diversas formas de colaboración y asociación que constituyen los agentes y cuerpos que la integran; cambio que supone una evolución a un modelo socio-político y económico diferente, que hemos denominado un *paradigma pluralista*.

---

37 Autorizando fraccionamientos que abrían expectativas de urbanización sin que los promotores y el mismo municipio pudieran intervenir ulteriormente.

38 Nos referimos por ejemplo a la Colonia Obrera, la única operación que llevó a cabo el Estado en más de 60 años y que produjo sólo 600 lotes. Cf. periodo 3.

Tal mutación, no significa que el pensamiento liberal se haya abandonado, por el contrario, se reafirma a partir de una concepción economicista de la sociedad, según la cual, los vínculos que la mantienen unida y trabajando, son principalmente económico-productivos, y el orden que desea establecerse es fundamentalmente económico-social.

La gama tan amplia de actividades que se llevan a cabo en colaboración, no hace necesario que el poder público se tome en un sentido estricto, sino simplemente que se ejerza a través de la misma gestión de la ciudad y de la toma de decisiones que le es inherente. Así, la implementación de sistemas de auto-financiamiento, la dotación de infraestructura para el desarrollo urbano e industrial, la producción de vivienda, e incluso, la planeación urbana, se asimilan mucho más a la idea de una gestión administrativa y no a una cuestión de poder o a una forma específica de política; en ese sentido, terminan subordinando a la autoridad municipal a la fuerza del mismo modelo, de tal forma, que quien finalmente gobierna en Guadalajara, es un tipo de "poder solidario" que se institucionaliza en diversos órganos mixtos o tripartitas.

Con un modelo pluralista como éste, el Estado se convierte en un actor más, entre varios otros; no es él, quien hace la política ni quien la aplica, sino una "asociación de intereses", entre los cuales, se integra discursivamente a los habitantes o el llamado sector social. Lo mixto, en realidad se compone por el sector público y por el sector privado mercantil, cada uno de ellos, obtiene un beneficio de acuerdo con sus propios intereses.

- El Estado encuentra una fuente de legitimación y de reproducción del poder en la misma idea de asociación y participación; pues en principio, la concepción del modelo de gestión mixta, implica su capacidad para dirigir el desarrollo y el buen funcionamiento del mismo; de su poder para coordinarlo.<sup>39</sup>

- La iniciativa privada se inserta en la esfera de poder y cogobierna en nombre de un ideal regulador, que es el de asegurar un crecimiento con justicia social. Sin embargo, abanderando ese ideal, termina por monopolizar las decisiones y las ventajas de ese modelo y del crecimiento en general; nada puede impedir que los atributos de la autoridad, la sanción, el poder, etc., sean distraídos de sus fines para ser utilizados a su conveniencia.

---

39 La manera en que un gobernador de esos años presenta el Instituto de Bienestar Social, un organismo de vivienda de origen privado, muestra bien su poder de recuperación política "una instancia fundada por el Estado y conducida por el sector privado", en realidad este organismo fue concebido y estuvo siempre bajo la esfera decisional de los empresarios.

• Los habitantes, por su parte, son simultáneamente incluidos-excluidos del modelo, mediante un principio ideológico de participación ciudadana, gracias al cual, se hace pasar la idea de que ellos deciden, opinan y participan. Sin embargo, sus asociaciones, son integradas sólo formalmente o mediatizadas por el sector laboral y los sindicatos oficiales. El discurso ideológico subyacente a este modelo, presupone que los objetivos económicos y las relaciones sociales que derivan de su búsqueda, hacen posible la conciliación pacífica de proyectos divergentes; de tal forma, que a las demandas sociales y políticas que formulan los habitantes y que amenazan con romper el consenso, se les puede excluir, o en todo caso, negar toda posibilidad de escucharlas desde su contenido político.

Es de hacer notar en ese sentido, el principio ideológico en que se funda el paradigma pluralista, al pretender reunir actores que *de facto*, defienden intereses antagónicos mediante un modelo aparente de colaboración interclasista. Si pudiéramos hacer abstracción de estas últimas consideraciones, que cuestionan un valor fundamental como es la democracia, valdría la pena recordar que gracias a este modelo, se aceleró el proceso de consolidación de los fraccionamientos populares, se generalizó la introducción de infraestructura en la ciudad y se ampliaron los esquemas de producción de vivienda. Es decir, a pesar de lo paradójico que parezca, se afianzaron los mecanismos de integración social al menos desde una perspectiva funcionalista. Una serie de beneficios y ventajas que reflejan las bondades del modelo y que hablan de su potencial como una herramienta de gestión que puede contribuir al desarrollo, desde un enfoque más local;<sup>40</sup> sobre todo, si consideramos que en tan sólo treinta años, supo crear sus propios esquemas de financiamiento, congrega (de una forma u otra) diversos actores, reunir esfuerzos y movilizar múltiples recursos. Un modelo que constituyó, sin duda, una de las grandes especificidades del desarrollo urbano en la historia de Guadalajara y que funcionó con cierta eficacia hasta la década de los setenta, cuando el Estado central interviene imponiendo un nuevo paradigma o modelo socio-político y económico, del cual nos ocupamos a continuación.

### *Un Estado autoritario centralista (1970-1992)*

Es probablemente a partir de esta etapa, que se percibe con más claridad la combinación de diversas formas de gobernar, dentro de un nuevo para-

40 Siempre y cuando se integre como un verdadero pluralismo social que le de cabida y expresión a los habitantes ...

digma que es el del *Estado autoritario centralista*. Así, cuando el Estado es motor del desarrollo, no vacila en imponer al conjunto de la sociedad, los planes y los programas que él mismo define; posteriormente, cuando se transforma en un Estado gestor, continúa imponiendo un modelo de desarrollo, en gran parte definido por el sector económico dirigente, al cual responde. En ambos casos, recurre a prácticas y estrategias heredadas de otros paradigmas, interviniendo desde el centro, de manera autoritaria. Esta "sedimentación histórico-cultural" se manifiesta de diferentes maneras:

La primera, y sin duda la más antigua, se refiere a las viejas prácticas clientelistas que derivan del paradigma patrimonialista, que instaura una relación particular entre el Estado y la sociedad, al interior de un régimen de intercambio de favores, por medio de leyes y principios abstractos. Con el tiempo, ese régimen se institucionaliza, de tal manera, que el gobierno populista de Echeverría, en los setenta o la administración de De La Madrid en los ochenta, y la gestión modernizadora y neopopulista de Salinas en los noventa, recurren abiertamente a él. En consecuencia, los programas de salud, educación, vivienda, etc., es decir, todo aquello que tiene que ver con la política social y con los canales de distribución de la riqueza, son objeto de intercambios incesantes al interior de una estrategia evidente de reproducción del poder.

La segunda, fruto de una clara evolución hacia un nuevo paradigma, resucita el espíritu liberal del siglo pasado y, con una confianza casi ciega en la economía de mercado, redefine los límites de intervención del Estado, en un proceso frenético de privatización. Un proceso que amenaza con reducir, a su más simple expresión, a las instituciones de carácter social a las cuales se les considera ineficaces, operativa y financieramente, hablando. De esa manera, a nombre de la eficacia, de la desburocratización y de la transparencia en el uso de los recursos, se le entrega, a las empresas privadas, la producción de vivienda pública y social, creando las condiciones legales para iniciar un proceso de reprivatización de la propiedad raíz de origen social. Estas medidas, y otras más, en principio persiguen (como hace un siglo y medio), una redistribución equilibrada de la propiedad, gracias a un equilibrio racional de intereses; sin embargo, los fuertes procesos de acumulación de riqueza que se pueden observar, hacen temer que de nuevo, el neoliberalismo no sea capaz de establecer sus propios límites.

La tercera, revela las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, por medio de estrategias que tienden a reforzar la participación comunitaria, a partir de fórmulas neopopulistas, inspiradas en los modelos de gestión pluralista con una fuerte dosis de control y de dirigismo, y muy poco



de participación de la organización espontánea, producto de las iniciativas de individuos y asociaciones.

#### 4. La política social y el Estado

Es verdad que, en gran parte de nuestro recorrido histórico, el Estado actuó favoreciendo grupos particulares, representantes de la clase dominante o ligados a ella. Empero, es también verdad, que en ciertos momentos históricos, otro tipo de grupos pudieron beneficiarse de ciertas decisiones, políticas y acciones que implementó el Estado. Ningún sector o grupo particular, ni siquiera los representantes de la oligarquía, pudieron manipular siempre el sistema gubernamental, y mucho menos, el aparato estatal; el espacio urbano se produjo de acuerdo con ciertas reglas sociales y objetivos, que se modificaban constantemente en el tiempo, la naturaleza del proceso de urbanización cambiaba y los mecanismos de control también, emergían nuevos actores y se transformaban los modos de producción. No fue un sólo actor, quien condujo el proceso (y produjo el espacio), sino la suma de todos ellos, quienes constantemente redefinían esas reglas y objetivos, y daban pie a su propia recomposición.<sup>41</sup>

Si bien existió una tendencia general, para que se beneficiara un cierto sector de la población, los intereses de otros grupos (que no necesariamente formaban parte del aparato gubernamental), podían hacer que los intereses y los proyectos de aquéllos se vieran limitados;<sup>42</sup> el Estado no fue siempre un instrumento al servicio de la clases dominantes—según la concepción marxista— ni tampoco un ente con autonomía política. Si creemos que haya sido un factor, que en forma puntual y esporádica, redujo “los antagonismos entre las diversas maneras de alcanzar el orden deseable”;<sup>43</sup> un factor muy limitado, sin duda alguna, que actuando en nombre

41 Si el municipio y la Corona juegan un papel fundamental en la producción del espacio habitacional durante los primeros años de vida de la ciudad, posteriormente es la iglesia quien lo asume, después de ella los promotores-comerciantes y enseguida el capital financiero; esa evolución determina un papel particular al Estado y al resto de los actores en cada una de las etapas. Por razones culturales, políticas, sociales y por fuerzas externas los agentes que conducen el crecimiento cambian constantemente, de tal forma que nadie puede controlar en el largo plazo el proceso de urbanización, incluso en el corto plazo el proceso se puede controlar en ciertos sectores de la ciudad.

42 Así lo considera Alan Gilbert y Peter Ward, véase las conclusiones de su artículo *Low-cost housing and the State*, En: *Urbanization in Contemporary Latin America*, Edited por A. Gilbert y J. Hardoy, John Wiley & Sons Ltd., 1982.

43 Burdeau P., *Op Cit*, p. 109.

de la paz social y de un proyecto global de acumulación capitalista, aplicó una política social, que a pesar de sus limitaciones y de su carácter muchas veces discursivo, funcionó relativamente bien como un elemento que contribuyó a reforzar sus vínculos con la comunidad.

De esa manera, el Estado se convirtió a la vez ,en símbolo e instrumento, de un proyecto global de integración y de justicia social; mucho más un símbolo, que un instrumento sin duda alguna; de ahí que pudiera aparecer, simultáneamente, como una de las causas del problema de la vivienda y como la solución principal del mismo problema. Una fuerza o atributo, que adquirió gracias a una serie de representaciones dominantes que supo hacer en diferentes periodos históricos del devenir de la colectividad; representaciones que le fortalecieron y legitimaron, no sólo por la imagen que hacía de ellas, sino también por la necesidad que mostraba para que fuera él, y nadie más, quien podía garantizar la consecución de ese porvenir en bien de la colectividad.

Si por alguna razón, no se alcanzaba un objetivo social o económico, que permitiera avanzar en la dirección deseada, no era al Estado a quien se le cuestionaba; la representación del porvenir podía seguir siendo pertinente y gozar de un consenso, se cuestionaban los medios utilizados, los agentes que los concebían y ejecutaban y la manera en que se ponían en práctica. La responsabilidad recaía en aquéllos que ejercían la acción gubernamental, y eventualmente, en el gobierno, pero no en el Estado propiamente dicho.<sup>44</sup>

Si el Estado no estuvo siempre al servicio de las clases dominantes, en cierta forma, ellas sí estuvieron al servicio de él, en lo que respecta a la producción del hábitat social. Primero, el clero en el siglo XVII y XVIII; enseguida, los industriales filantrópicos del siglo XIX;<sup>45</sup> y por último, los comerciantes e industriales de mediados del XX<sup>46</sup>. Todos, ya fuera en forma independiente o asociados con él, participaron en el financiamiento, la producción o la distribución de un cierto número de viviendas de tipo social. Un comportamiento que se repite en el tiempo y que, por un lado, alivia al Estado y en cierta manera le desresponsabiliza de su compromiso y, por otro lado, contribuye a preservar un orden social. No fue, entonces, el "interés por las clases desprotegidas", el que hizo que se

---

44 Con los años esa estrategia muda y se hace coresponsable a la sociedad a quien se le invita a integrarse a la solución de los problemas como una forma de hacerla responsable del origen de los mismos.

45 Quienes dotaron de viviendas a algunos de sus trabajadores, véase el caso de la Fábrica de Atemajac, Río Blanco..., en el periodo dos de este trabajo.

46 Por medio de las instituciones mixtas que fueron analizadas en el periodo cuatro y cuando abordamos el paradigma pluralista en las conclusiones.

movilizaran esos poderes locales (como repetidamente ellos lo señalan), sino una estrategia encaminada a reproducir los mecanismos tradicionales de reproducción de las relaciones sociales y las formas de dominación. Los recursos tan pobres, que finalmente, fueron utilizados en relación a su enorme potencial y capacidades, así lo ponen en evidencia.

La realidad es que, ni el Estado ni esos poderes locales, le confirieron un estatus particular a la demanda habitacional, en cualquiera de los paradigmas que hemos estudiado. Como ya se comentó, fue sólo en ciertos momentos históricos, que se abrió un espacio o se produjo alguna coyuntura, que resultó favorable a los intereses de las mayorías; incluso en esos momentos, su impacto y alcances, fueron bastante limitados. Tiene razón B. Declève, al escribir que “el poder del Estado, es rara vez tal, que le permita poner en práctica la utopía social integradora presente en su discurso”.<sup>47</sup> En todas las latitudes del mundo y en todas las épocas de la historia, en que el Estado ha sido garante de los grandes equilibrios económicos y sociales, ha fallado al asegurar una vivienda digna a toda la población. No creemos, a partir de esa evidencia, que el hábitat social, tenga que ser el resultado exclusivo de una política pública o de una acción aislada del Estado; por el contrario, sí pensamos que un Estado comprometido debe ser garante de la reproducción de relaciones de producción del espacio, que permitan la construcción constante de iniciativas sociales que favorezcan una verdadera producción y gestión social.<sup>48</sup> El paradigma pluralista que presentamos líneas arriba, es susceptible de transformarse en esa dirección (cf. Apartado 3); la sociedad conjuntamente con el Estado, deben participar en la construcción social de una alternativa que se funde en la coparticipación y la cooperación solidaria; para ello, es necesario reequilibrar las relaciones de poder de los actores, desde una perspectiva social y con ese mismo fin.

Es el Estado quien puede regular las pretensiones de los diversos poderes locales y asegurar la integración social, sin substituir a la sociedad, como fue el caso con el paradigma patrimonialista, o imponerle sus ideas, proyectos y valores, como sucedió –y sucede– con el Estado centralista. Se requiere de un Estado fuerte y organizado que complemente diferencias, favorezca las fuerzas en conflicto, y a partir de su confronta-

47 Declève B., *op cit.*, p. 73.

48 Esa es la postura que defiende el colectivo de la Red Periférico, véase los trabajos de Declève B., Cabannes Y., Rossana F. y López E. entre varios otros. Igualmente su publicación “Cuadernos Periféricos” editada por Hábitat y Desarrollo de la Universidad de Lovaina en Bélgica, la Universidad Estatal del Ceará en Brasil y el Centro Periferia de la Universidad de Guadalajara.

ción, avance. Se requiere también, de estructuras que reconstruyan la política a partir de lo local: el barrio, el municipio y la ciudad, "a fin de darle a la planeación, una nueva dimensión como un espacio de debate democrático";<sup>49</sup> un cambio que implica una verdadera transformación de las relaciones entre Estado y Sociedad.

## 5. La conformación de un quinto paradigma: el neoliberalismo y la cuestión habitacional

*Se modifica la política social del hábitat sin debate y sin discusión pública, como acostumbra la tecnocracia que con los años, poco a poco, ley a ley, y reglamento en reglamento la transforman Des mécanismes indolores sur le moment suscitent en quelques années des transformations structurelles.*

Roger Quillot

El pensamiento liberal del siglo XIX, concebía la producción del espacio habitacional como un *bien privado*, en que la función del Estado, debía limitarse a definir un marco jurídico global que regulara las relaciones sociales y de propiedad, pues era de un consenso general que la inversión y los esfuerzos en la materia, correspondían a los propios habitantes.<sup>50</sup> De acuerdo con ese pensamiento, la intervención del poder público no se justificaba, pues su presencia podía contrariar el buen funcionamiento de la economía y el mercado recién creado.

Con el gobierno revolucionario el derecho a la vivienda de una cierta categoría de trabajadores, se eleva a un precepto constitucional (1917), en una reivindicación histórica, que coloca la vivienda por primera vez, en forma explícita, como un *derecho social*. A ella, le sigue un abandono también histórico, pues ni el Estado ni los patrones industriales, se implicaron seriamente, dejando sin reglamentar por muchos años dicho precepto.

La primera intervención directa del gobierno tapatío, data también de ese entonces: una operación de lotes con servicios en la llamada Colonia

49 Declève B., *Op Cit*, p. 84. Sin duda, como lo afirma R. Coulomb, la institucionalización de una forma autogestionaria y popular de producción habitacional esta indisolublemente ligada a los procesos de democratización del sistema político mexicano. Véase su trabajo *La política habitacional en la crisis...*, *Op Cit*, p. 31.

50 Sólo algunos industriales "humanistas" contribuyeron con un número limitado de viviendas obreras como antes la iglesia lo había hecho con algunas casas populares en renta.

Obrera (1923), una promoción con altos subsidios, que en realidad, encubría una virtual donación de la propiedad a un cierto número de trabajadores; promoción que por su tratamiento político, define el campo que en lo sucesivo, tendrá la vivienda, cuando se le maneje dentro de las necesidades y objetivos *político-sociales* del régimen.<sup>51</sup>

Con el proceso de urbanización y el desarrollo industrial, que se empieza a vivir al final de la Segunda Guerra Mundial, las necesidades (en habitación, servicios, etc.) se masifican y los problemas se multiplican. Por primera ocasión, el Estado central interviene de una forma explícita en la cuestión habitacional, a través de una *política de acción social*, que incluye algunos programas de vivienda social que, con los años, se terminan aplicando en el Estado de Jalisco.<sup>52</sup>

La idea de que la vivienda es un *bien colectivo* (cuya finalidad es eminentemente social), se empieza a conformar en ese entonces, con el consecuente debilitamiento de la concepción liberal que le consideraba un *bien privado*. Ese cambio, favorece y legitima la intervención del Estado, quien sin sustituir al mercado privado, abre el abanico de la oferta a sus propios servidores, en el marco de los programas de asistencia social.

En Guadalajara, a fin de enfrentar el cambio estructural de una ciudad que se convierte en una gran aglomeración, la clase económica local y el gobierno municipal, deciden implementar simultáneamente su propia política habitacional (1950). Programas, instituciones y esquemas jurídico-financieros diversos, se crean con ese objeto; a diferencia de la política nacional, que concibe a la vivienda, mucho más dentro de la esfera de "lo social" (es decir de lo político-social), en la capital tapatza se le percibe como un *bien social* que debe producirse con una cierta racionalidad económica.<sup>53</sup> Se trata, sin duda, de un avance significativo en la idea de que la cuestión habitacional puede apoyar los programas de desarrollo, a

---

51 En realidad la Colonia Obrera se hizo mucho más como una respuesta a las huelgas inquilinarias (1922) y no en el espíritu reivindicativo revolucionario de un régimen que encarnaba ese movimiento. Las dificultades económicas y otras prioridades de los gobiernos subsecuentes impidieron que programas como esos se puedan continuar en el tiempo. La falta de continuidad y el inmediatez son una de las características principales de la política social de vivienda de esos años.

52 Se trata de vivienda en renta que se construye a partir de los años cincuenta en forma masiva a través de procesos fuertemente estandarizados. Es una *política de vivienda social* en que el valor de la renta se determina independientemente de los valores económicos de referencia.

53 Es decir, sin que la vivienda entre en el campo estricto de la política económica la intervención conjunta de los sectores público y privado hace que la producción de vivienda tome más en cuenta criterios económicos en el uso de los recursos.

partir de una estrategia que procura conciliar los objetivos económicos y los sociales.<sup>54</sup>

Es, sin embargo, a inicios de la década de los sesenta, cuando el gobierno federal asocia el problema de la vivienda y su solución, a la cuestión financiera. Su nueva estrategia –un verdadero programa de envergadura nacional–,<sup>55</sup> busca redefinir la política habitacional para favorecer un proceso de concentración económica y de racionalidad financiera y técnica, en el sector de la construcción; estrategia que simultáneamente, procura promover la generación de ahorro, como una manera de financiar el consumo y estimular la producción. Son los años en que la vivienda penetra, definitivamente, en la esfera de lo económico.

En los setenta, con la creación de los grandes fondos solidarios de vivienda, ésta adquiere una nueva dimensión: sin dejar de ser un *bien colectivo* con una importante finalidad social, se le concibe también, como un elemento central de la política económica. Un cambio producido, en gran parte, por un pensamiento keynesiano que procura reforzar los mecanismos de intervención del Estado, como instancia encargada de regular la actividad económica. Dentro de esa nueva estrategia, la vivienda aparece como un instrumento de legitimación política de un “Estado unificador”, que tiene la capacidad de impulsar la inversión a través del gasto público y de congregar diversos agentes (económicos y políticos) dentro de un proyecto amplio de integración social, en que él, conserva la rectoría en la conducción del crecimiento.<sup>56</sup> Con una intervención importante del Estado, bajo la forma de ayudas y subsidios, esta etapa se caracteriza por una construcción masiva de vivienda que se realiza bajo la égida pública con la intención evidente de competir con el mercado privado.

La persistencia de la crisis, a inicios de la década siguiente (80), muestra que ésta tiene visos de ser estructural. Es el comienzo de las teorías monetarias, que preconizan un nuevo Estado regulador de los desequilibrios macroeconómicos. Bajo las presiones del FMI, el gobierno mexicano se aplica a reducir el déficit público, darle estabilidad a la moneda y a controlar la inflación; ése es su *leit motiv*, y en ese contexto, toma cuerpo el discurso norteamericano del “Estado mínimo”. Es el comienzo de un proceso de mutación del papel que se le asigna, en lo

---

54 Estrategia que será retomada años más tarde (1970) por el gobierno central dentro de una política que rebasa largamente una visión sectorial.

55 Nos referimos al Programa Financiero de Vivienda, véase el apartado 8 del periodo 4

56 Integrando esos agentes a la estructura directiva de los principales organismos habitacionales, por ejemplo a través de la Comisión Nacional Tripartita.

sucesivo, a los poderes públicos, en relación con las políticas de vivienda.<sup>57</sup> Entre las mutaciones principales, ameritan evocarse cuatro principales:

1. El abandono progresivo de la función centralizadora del Estado y su sustitución por una economía de mercado, en que aquél retoma sólo su papel de instancia reguladora.

2. Un proceso de descentralización o desconcentración del poder central hacia los dos poderes político-administrativos inferiores, como una forma de dividir no sólo competencias, sino también responsabilidades. La racionalidad de ese proceso, obedece a un deseo del poder público por desresponsabilizarse parcialmente del sector vivienda, transfiriendo responsabilidades al nivel del estado federal y del Municipio, sin transferir los medios (es decir el poder) para asumir dicha responsabilidad.

3. Un cambio en la estrategia de intervención de los poderes públicos, con la supresión progresiva de los subsidios y una búsqueda por darle un uso más transparente a la ayuda pública, y

4. Una contradicción que se hace cada vez más evidente, entre los objetivos económico-políticos y los político-sociales. Unos intentan utilizar a la vivienda como un mecanismo para redinamizar la industria de la construcción, mejorar las condiciones del empleo, generar efectos multiplicadores en la economía, etc., es decir, acompañar el modelo de crecimiento económico liberal; otros intentan responder a los imperativos sociales y a las demandas populares, utilizando a la vivienda como un instrumento de intervención selectivo, con fines eminentemente políticos. Contradicción que se hace cada vez más irreconciliable y que polariza la política de vivienda en dos objetos, cada uno con sus características y finalidades particulares: la vivienda popular y la vivienda de interés social; es decir, la vivienda como *un bien social o como un bien económico*.

En los noventa, la intervención del Estado es abiertamente cuestionada, al igual que los sistemas de subsidios. Se regresa a la filosofía de la vivienda como un *bien privado*, que resulta de un pensamiento económico-liberal.<sup>58</sup> El Estado redefine los términos de su compromiso y las fronteras del mismo, en que su acción tiende a limitarse a crear la política,

57 Lefebvre, Mouliart y Occhiputi, *Politique du logement; 50 ans pour un échec*, harmattan, París, 1994, p. 7.

58 Eso explica por ejemplo la intención de apoyar los esquemas de ahorro individual y de integrar los sistemas de financiamiento privado al financiamiento público. En ese espíritu se le hacen modificaciones estructurales a los fondos solidarios y a los organismos que funcionan con recursos públicos (1993).

instituciones legales, financieras y administrativas, que permitan que los ciudadanos enfrenen individualmente su problema de vivienda a través del mismo mercado;<sup>59</sup> se presentan contradicciones entre un gobierno central, verticalista y autoritario que requiere de acciones y programas unitarios y dirigistas, que claramente sean asimilados a un resultado proveniente de su iniciativa, y un Estado que por otra parte, confiere poderes importantes a las diferentes colectividades locales dentro de una política (obligada) de desconcentración y descentralización administrativa.

Poco a poco, y ley a ley, como lo denuncia Roger Quillot,<sup>60</sup> se modifica la política social del hábitat, sin debate y sin discusión pública; el cuerpo político se ha subordinado a la estructura económica. En consecuencia, el gobierno se convierte en el servidor de una clase, el gerente de un sistema de negocios y no en un representante del poder del Estado y de la sociedad en general.<sup>61</sup> A diferencia de lo que sucedió a principios de los setenta, el Estado y el aparato institucional, se hacen más modestos, mientras que el sector privado mercantil crece y se consolida como el representante del servicio público. Se asiste a un adelgazamiento del aparato estatal y de las instituciones de asistencia social, así como a una redefinición del papel del Estado, que deja de ser el promotor y garante del interés colectivo general.<sup>62</sup>

En ese cambio, no se le concede mucho espacio a los imperativos que resultan de las condiciones de la población mayoritaria; el nuevo *paradigma liberal*, sólo justifica la intervención del poder público, si existen efectos externos susceptibles de contrariar el buen funcionamiento de la economía y el mercado. La realidad es que las políticas que se están implementando, por elección o por imposición (modernización, apertura del mercado, ajuste estructural, liberalización de la producción), no hacen sino volver más agudas las tensiones al interior de las estructuras que confluyen en el mercado de la vivienda, favoreciendo procesos de ruptura, más que de recomposición.

---

59 Ortiz Enrique, Habitat International Coalition, México, 1992, p. 11.

60 R. Quillot fue ministro de la vivienda durante el gobierno socialista del presidente Mitterand en Francia.

61 No es un gerente lo que se requiere sino un Estado poderoso. Una política que administre y no un administrador sin política. Un poder público que gobierne y no que preste servicios

62 Como Denis Dresser lo señala bajo la rúbrica de la modernización las elites gubernamentales estructuran una transición de una intervención estatal omnipresente en la economía a una intervención estratégica, selectiva y compensatoria en la esfera del bienestar social. Dresser D, *op cit*, p. 35.



El gobierno se encuentra ante la disyuntiva de considerar a la producción como una pieza clave del desarrollo económico nacional, imponiéndole la racionalidad que exigen sus propias orientaciones liberales (y la de las agencias internacionales), o considerar, ante todo a la vivienda, como un derecho de todos los mexicanos, promoviendo su producción en términos efectivos de justicia social y de redistribución de la riqueza.<sup>63</sup>

Es necesario pasar de la ideología del crecimiento, a la necesidad de la distribución; las contradicciones que se suceden a lo largo de la historia de la ciudad, se materializan en miles de familias sin hogar, millones de personas viviendo sin servicios públicos, es una denuncia cotidiana y escandalosa de la pretendida universalidad e igualdad de derechos del pensamiento liberal.

---

63 López Eduardo y Fausto Adriana, *La vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara*; en: *Jalisco a Tiempo*, Universidad de Guadalajara, México, 1994.



## Bibliografía y Fuentes

### Archivos

Archivo del Congreso Constitucional del Estado de Jalisco (legajos e informes de gobierno).

Archivo General de la Nación (ramo de mercedes, gravados y mapoteca).

Archivo Histórico del Estado de Jalisco (sección "Fomento", decretos de la legislación del estado e informes de gobierno).

Archivo de Indias, Cámara de Comercio, Material D. Garibi (Actas de Cabildo y Actas Reales).

Archivo de Instrumentos Públicos del Estado (varios notarios).

Archivo del Juzgado General de Bienes de Difuntos de la Nueva Galicia (fondos especiales).

Archivo Municipal de Guadalajara (ramo de "tierras", "obras públicas" y "hacienda").

Archivo de Obras Públicas Municipales de Guadalajara (permisos de urbanización).

Archivo de la Real Audiencia (decretos y ordenanzas, ramo "civil" y "Juzgado").

Biblioteca del Congreso del Estado (colección de decretos).

Biblioteca Pública del Estado de Jalisco (secciones "fondos especiales", "miscelánea").

Biblioteca del Palacio Legislativo.

Instituto de Geografía y Estadística, Universidad de Guadalajara (mapoteca).

### Referencias Bibliográficas

Aldana Rendón, M. *Desarrollo económico de Jalisco 1821-1840*, Guadalajara, IES-UdeG, 1979.

— "Cenit y ocaso del Estado liberal" en *Jalisco en la conciencia nacional*, José María M. et al, Ed. Gobierno del Estado de Jalisco y José Ma. Mora, México, 1987.

Alcántara, Sergio. "El edén novogaláico: la calidad de vida en la etnohistoria de Guadalajara" en *Vivir en Guadalajara*, Castañeda C. (coord), Ayuntamiento de Guadalajara, Guadalajara, 1992.

- Alvarez Lenzi, Ricardo. "Las Leyes de Indias en la urbanización de la Banda Oriental" en *Memorias del Seminario La Ciudad Iberoamericana*, CEHOPU, España, 1985.
- Anderson, Rodney. *Guadalajara a la consumación de la Independencia-Estudio de su población según los padrones de 1821 y 1822*, Guadalajara, UNED, 1985.
- "El Plano de Guadalajara de 1813" en *Boletín del Archivo Histórico de Jalisco*, Vol. V, N° 3, Guadalajara, 1985.
- "Cambios sociales y económicos en el sexto cuartel de Guadalajara 1842-1888" en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 1, N° 4, 1984.
- Araud, Christian. "Generación de empleo en la construcción, el caso de una vivienda mínima" en *Demografía y Economía*, Vol. 7, N° 2, México, 1973.
- Arévalo Vargas, Lucia. *El Corazón de Guadalajara*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1986.
- Arias, Patricia. *La gran ciudad de la pequeña industria*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1985.
- "El proceso de industrialización en Guadalajara, Jalisco, Siglo XX" en *Relaciones*, N° 3, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1980.
- y Roberts, Brian. "The City in Permanent Transition. The Consequences of a National System of Industrial Specialization" en *Capital and Labour in the Urbanized World*, Sage Publications, USA, 1985.
- Arregui, Domingo y Chevalier F., Lázaro. *Descripción de la Nueva Galicia*, Guadalajara, Gobierno del Estado, 1980.
- Arreguín, Manuel. "La planeación urbana en Guadalajara" en *CEPES*, N° 4, Guadalajara, 1984.
- Arriola, Carlos. *Los empresarios y el Estado*, México, SEP80s, 1981.
- Arroyo, Jesús. "La transición poblacional y económica en la ZMG" en *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, Luis F. Cabrales (comp), Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Universidad Complutense, 1993.
- *La migración de los trabajadores rurales de Jalisco hacia los Estados Unidos*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1978, mimeo.
- Arteaga Pérez, Javier. *Vivienda y descentralización, necesidades sociales frente a demandas económicas*, Avances de Investigación, México, CIDE, N° 1, 1990.
- Avila Farías, Eduardo. *Referencia económica del siglo XVIII en la Nueva España*, 2 Vols., México, SEP, 1974.
- Ayuntamiento de Guadalajara, *Actas de Cabildo de la ciudad de Guadalajara*, Vol. I (1607-1635) y II (1635-1687), INAH, IJAH, Guadalajara, 1970, 1984.
- "Unidad José Clemente Orozco, Dirección de Obras Públicas" en *Constructora Popular*, 1962.
- *Reglamento de Edificación e Higiene Urbana*, 15 de agosto de 1923, Ed. Tip. Jaime, 1925.
- *III Curso de Información de Guadalajara*, Guadalajara, Ed. del H.A., 1979.

- Azuela, Antonio y Ward, Peter. *La urbanización del ejido y el impacto de la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana*; Austin, Universidad de Texas, 1994, mimeo.
- Banco de México, S. A. *Informes de Programas, varios años*, FOVI/FOGA, México, 1982, 1987.
- Banco de México, S. A. *Series of Regulatory Instructions on Mandatory Housing Lending*, México, 1986.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., *La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971.
- Banda, Longinos. *Estado de Jalisco (1854-1863)*, Unidad Editorial del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1982.
- Bárcena, Mariano. *Descripción de Guadalajara en 1880*, Biblioteca Jalisciense, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1954.
- Basurto, Jorge. *La clase obrera en la historia de México - en el régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, México, UNAM, Siglo XXI, 1983.
- Bataillon, Claude. *Les régions géographiques au Mexique*, París, IHEAL, 1967.
- Bazant, Jean. *Los bienes de la Iglesia en México (1856-1875)*, México, El Colegio de México, 1971.
- Benítez, José R. *Como me lo contaron te lo cuento*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1963.
- . *Conquista de la Nueva Galicia; Fundadores de Guadalajara*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1942.
- Becerra, Olga C. *Propiedad social del suelo, evaluación, tendencias y perspectivas*, Guadalajara, Instituto de Asentamientos Humanos, Universidad de Guadalajara, 1992, en prensa.
- Berry, N. "The Sate" en *Revue Internationale de Philosophie*, París, PUF, Vol. 45, N° 179, 1991.
- Berthe, Jean Pierre. "Introducción a la historia de Guadalajara y su región" en *Regiones y ciudades de América Latina*, México, Sepsetentas, N° III, 1973.
- Bertrand, B. y Birnbaum, P. *Sociologie de l'Etat*, París, Pluriel, 1979.
- Bodart, Patrik y Martínez, Edgardo. "Infraestructure évolutive des quartiers populaires" en *Habitat et Développement*, N° 10, Belgique, Université de Louvain-la Nueve, 1990.
- Boyd, Browman. *Indice Geobiográfico de más de cincuenta mil colonos de América Hispánica*, México, FCE, 1985.
- Burdeau, G. *L'Etat*, París, Points, 1970.
- Bushell, David. *The Emergence of Latin America in the XIX Century*, Oxford University Press, 1988.
- Cabannes, Yves. *Innovaciones para el financiamiento de vivienda social*, Chile, GTZ, ATVP, 1993, mimeo.
- . "Fortaleza dos Mutiroes, Universidade Aberta", Numero special, *Jornal O Povo*, con Guerra E. et Fokuda V., Brasil, Fortaleza, 1992.
- Cabrales, Felipe (comp.). *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Universidad Complutense, 1993.

- Calvo, Tomas. *Guadalajara y su región en el siglo XVII-Población y economía*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1992.
- "Guadalajara y su región en el siglo XVIII" en *Encuentro*, N° 4, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1984.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Revista Mexicana de la Construcción*, México, 1972.
- *Revista Mexicana de la Construcción*, noviembre de 1970, N° 194.
- Cardoso, Ciro et al. *México en el siglo XIX (1821-1910) - Historia económica y de la estructura social*, Nueva Imágen, 1971.
- Cardoso, Fernando H., y Enzo, Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.
- Castañeda, Carmen (comp.). *Vivir en Guadalajara - la ciudad y sus funciones*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1992.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*, España, Siglo XXI, 1974.
- Cavazos, Esther. *La Colonia Jalisco y Lomas de Tabachines, estudio sobre el equipamiento urbano*, Guadalajara, 1992, mimeo.
- CEHOPU (Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo), *La ciudad hispanoamericana, el sueño de un orden*, Madrid, 1989.
- Centro Periferia, TAP, López Eduardo et al. *Filières formelles et informelles de financement du logement populaire au Mexique*, México, Francia, PSH, GRET, 1992.
- CIDAC, *Vivienda y Estabilidad Política*, México, Ed. Diana, 1991.
- Colegio de Arquitectos. *La evolución de la ciudad de Guadalajara*, N° 8 y 20, Guadalajara, 1981.
- Comisión Nacional Tripartita, *Actas de la Quinta Comisión*, México, 1972, mimeo.
- Connolly, Priscilla y Romero, Gustavo. *El mercado de vivienda en México*, México, COPEVI, 1975, mimeo.
- "La industria de la construcción y relaciones de trabajo en la producción habitacional en México" en *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, Michel Marco (comp.), México, UAM, SEDUE, 1988.
- Coordinación de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, SPP, Vol. II, 1982.
- COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento), *La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, 1976.
- Cornejo Franco, José. *Obras Completas*, Guadalajara, Gobierno del Estado, 1979.
- *La Calle de San Francisco*, Guadalajara, Banco Refaccionario de Jalisco, 1945.
- *Testimonio de Guadalajara*, México, UNAM, 1942.
- Cornelius, Wayne A. "Urbanización y demandas políticas: participación política entre migrantes pobres en las ciudades latinoamericanas" en *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, Vol. VIII, N° 2, 1974.
- Cortés Díaz, Aurelio. *Guadalajara de mis recuerdos*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1983 - 1985.

- Coulomb, René. "México, la política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes" en *Políticas habitacionales, y ajustes de las economías en los 80s*, México, IDESA, HIC, 1990.
- "Política de vivienda y necesidades habitacionales" en *Ciudades*, N° 4, Puebla, octubre-diciembre 1989.
- Crouch, D. Garro, D. y Munding, A. *Spanish City Planning North America*, Cambridge, MIT Press, 1982.
- Cymet, David. *From Ejido to Metropolis*, American University Study, 1992.
- Chávez Hayhoe, Arturo. *Guadalajara de antaño*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1960.
- *Guadalajara en el siglo XVI*, T. 1, Guadalajara, Banco Refaccionario, 1953.
- *Guadalajara de Ayer*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1956.
- Chevalier, François. *La formation des grands domaines au Mexique, terre et société aux XVIe-XVIIe siècles*, París, Harmattan, 1952.
- Choay, Françoise. *La règle et le modèle*, París, Ed. du Seuil, 1980.
- Chrétien, Michel. *Pour un financement autocentré de l'habitat: de la tontine à l'épargne logement*, París, Plan Construction, 1985.
- Dau Flores, E. *La conurbación del Valle de Atemajac*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1994.
- Davila Garibi, Juan Ignacio. *Apuntes para la historia de la Iglesia en Guadalajara*, Guadalajara, Libros de México S.A., 1977.
- *Memorias tapatías*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1953.
- *Don Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1925.
- De Alba, Carlos. *La petite industrie et les entrepreneurs dans une société dépendante, le cas de Guadalajara, Mexique*, Tesis de Doctorado, París, EHESS, 1987.
- "La industria de Guadalajara ante la crisis" en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 3, N° 10, 1988.
- y Kruijt, Dirk. *Los empresarios y la industria de Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1985.
- Declève, Bernard. *Habiter le changement - L'urbanisme comme école de démocratie*, Belgique, Université Catholique de Louvaine-la-Neuve, Tesis de Doctorado, 1994.
- *Evaluations pluralistes - Méthodes d'évaluation de programmes et projets d'habitat*, Belgique, Habitat et Développement, UCL, Cahiers Périphériques, 1992.
- De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo II, México, Ed. Porrúa Hnos., 1979.
- De la Mota Padilla, Matías. *Historia de la conquista de la Nueva Galicia*, Tomo III, México, Ed. del País, 1984.
- Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, *Ley Estatal de Fraccionamientos*, 1985.

- DEPRODE (Departamento de Planeación y Desarrollo del Estado de Jalisco), *Plan Director de Desarrollo Socio-económico, Plan Global*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1979.
- De Regil, Cuauthémoc. "Contribución al estudio del urbanismo y la arquitectura de Guadalajara" en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 2, N° 6, 1984.
- Díaz Salvador, Olarte Venegas *et al.* *Historia de la Arquitectura Mexicana*, Guadalajara, Tesis de Licenciatura, Facultad de Arquitectura, Universidad de Guadalajara, 1982.
- Dirección General de Estadística, Censo de Población-Jalisco 1940, 1943.
- Censos de Población 7°, 8° y 9°, Secretaría de Economía, varios años.
- Dirección de Suelo Urbano y Vivienda, Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco; *¿Qué es un fraccionamiento de objetivo social?*, boletín sin fecha.
- Discurso de toma de posesión del presidente Luis Echeverría en *Comercio Exterior*, México, diciembre 1970, pp. 978-991.
- Dresch, M, *The Future of Social or Non Profit Housing in a Changing Society*, París, The International Federation for Housing and Planning, 1975.
- Dresser Denise, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems, Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 1991.
- Durand Arp, J. *El movimiento inquilinario de Guadalajara*; CIESAS, COLMICH, 1985.
- "Siglo y medio en el camino de la industrialización" en *Guadalajara, la gran ciudad de la pequeña industria*, Arias Patricia (coord.), El Colegio de Michoacán, 1985.
- Egas, Raúl. *Innovations dans le finacement du logement pour les plus démunis: enquête de leur logique*, Belgique, Universidad Católica de Lovaina-la-Nueva, 1994, mimeo.
- Enda y Europact, "Des Crédits pour les plus pauvres" en *Base Arrière*, Ritmo, Numéro spécial 14, FPH, Paris, 1992.
- Escobar, Agustín. *Con el sudor de tu frente, mercado de trabajo y clase obrera*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1986.
- FONHAPO: *Programa de evaluación 1987*, México, 1987.
- *La problemática de vivienda y la acción del FONHAPO en 1988*, México, 1986.
- *Evaluación interna*, Departamento de Planeación, 2 t., México, 1987.
- FOVI, *Programa Financiero de Vivienda 1984-1989*, México, 1990.
- Gallo Lozano, Fernando. *Urgencia de un derecho para la ciudad nueva*, Guadalajara, Imprenta Vera, 1974.
- García, B. y Perló, M. "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial" en *Habitación*, Año 1, N° 2 y 3, México, 1982.
- García Ramos, Domingo. *Iniciación al Urbanismo*, México, UNAM, 1976.



- García Peralta, Beatriz. *Cambios en el uso y tenencia de la tierra y procesos sociales entre los agrupamientos en la urbanización del México moderno*, México, UNAM, INS, 1992, mimeo.
- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978.
- Germidis, Dimitri. *Systèmes financiers et développement - Quel rôle pour les secteurs financiers formel et informel*, París, OCDE, 1991.
- Ghkiere, Laurent. *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, París, La Documentation Française, 1992.
- Gilbert, Alan. *Some Thoughts about Land Markets and Land Prices in Third World Cities*, London, University of Cambridge, 1992, mimeo.
- . "Low Cost Housing and the State" en *Urbanization in Contemporary Latin America*, Ed. A. Gilbert, J. Hardoy et al, con P. Ward, London, 1982.
- . "The Tenants of Self-Help Housing, Choice and Constraint in the Housing Market" en *Development and Change*, N° 14, London, 1983.
- Gibbon, Eduardo A. *Guadalajara. Vagancias y recuerdos (La Florencia Mexicana)*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1967.
- Gil Preciado, J. *Tercer Informe de Gobierno*, Guadalajara, 1962.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Historia de Jalisco*, Vols. 1 a 3, Guadalajara, UNED, 1982.
- González, Luis M., López M., Eduardo. "El INFONAVIT: notas para evitar un juicio sumario" en *Construyendo Jalisco*, Guadalajara, CNIC, N° .29, septiembre 1992, pp. 25-31.
- González de la Rocha, Mercedes. "Servicios públicos y apoyo político" en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 2, N° 6, 1985.
- González Romero, Daniel. *Arquitectura y desarrollo urbano - Jalisco desde la Revolución*, Tomo X, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1988.
- González Rubí, Rafael. "La vivienda un desafío atroz" en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 34, N° 5, México, 1984.
- Green, T. H. *Lectures on the Principles of Political Obligation*, London, Allen and Unwin, 1941.
- GRET, PSH. *Document pour un débat. Accès au financement du logement pour les ménages les plus démunis*, París, 1991.
- . *Levantamiento sistemático de los subsidios en 11 países del Caribe, documento de análisis*, París, 1985.
- . Memoria del Taller de Tlaxcala sobre *La difusión de las innovaciones tecnológicas*, México, FONHAPO, 1988.
- . *Saber-Hacer para Hacer-Saber, La política de Difusión de las Innovaciones*, Cabannes Yves y López Eduardo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1994.
- Gribomont, C. y Rimez, M. *La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de interpretación*, México, FCE, 1984.
- Gutiérrez Ulloa, Antonio. *Ensayo histórico del Reino de la Nueva Galicia*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1985.

- Hale, Charles. *Mexican Liberalism in the Age of Mora*, Yale University press, 1968.
- Heróles, Jesús R. *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, México, SEP, 1985.
- *El liberalismo mexicano*, T. I a III, México, UNAM, 1961.
- Hernández Laos, E. "El desarrollo industrial de la Zona Metropolitana de Guadalajara" en *Guadalajara*, Guadalajara, Centro de Desarrollo en el Occidente de México, CISE, Facultad de Economía, 1974.
- Heymann-Doat. *L'Etat et le logement - Histoire comparée des techniques juridiques*, París, L'Arbre Verdoyant, 1987.
- HIC (Coalición Habitat México), *El derecho a la vivienda adecuada en México*, México, 1994.
- Ibañez, Eduardo y Vázquez, Daniel. *Guadalajara: un análisis urbano*, Guadalajara, Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac, 1970.
- IBD, Activities, Washington, 1961-1963.
- IJA-INAH. *Crónica de la Nueva Galicia*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1963.
- Iguñe, Juan B. *Guadalajara a través de los tiempos. Relatos y Descripciones de viajes y escritores desde el siglo XVI a nuestros días*, T. I y II, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1951.
- *Los gobiernos de la Nueva Galicia, Doc. para sus biografías*, Col. Historia Serie Doc. e Investigación N° 4, Guadalajara, UNED Gobierno del Estado de Jalisco, 1981.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística), *Censos de Población y Vivienda (1960-1990)*, México.
- *Estadísticas Históricas de México*, T. 1, 1990.
- INFONAVIT (Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores), *Informes Anuales (1973-1993)*, México, varios años.
- *Los primeros pasos I et II*, México, 1975.
- *Actas de la Asamblea Constitutiva*, 1 de mayo de 1972, México, 1973.
- *Infonavit; 15 años*, México, 1988.
- *500 preguntas y respuestas*, folleto explicativo, México, 1975.
- *La vivienda comunitaria en México*, México, 1988.
- Departamento de Aportaciones, marzo de 1991. Reportes internos, Guadalajara, varios años.
- Jaksic, Ivan. *The Meaning of Liberalism in Latin America*, New York Buffalo University, 1981.
- Jaramillo, Samuel. "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá" en *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Pradilla Cobos (comp.), México, UAM-X, 1982.
- Johnson, J. *Political Change in Latin America - The Emergence of the Middle Sector*, Stanford University Press, 1958.
- JGPUEJ (Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco), *Estudios de funciones urbanas en el Area Metropolitana de Guadalajara*, Guadalajara, 1977.

- Knowlton, Robert. "Individualización de la propiedad corporativa en el siglo XIX (Notas sobre Jalisco)" en *Jalisco en la conciencia nacional*, José María M. et al., Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco y José Ma. Mora, México, 1987.
- Kowarick, Lucio. "El problema de la vivienda en Brasil" en *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Pradilla Cobos (comp.), México, UAM-X, 1982.
- Lancaster Jones, Ricardo. *Haciendas de Jalisco y Aledaños-1506-1821*, Guadalajara, Financiera Aceptaciones, 1974.
- Lefebvre, B. Mouillart et al., *Politique du logement: 50 ans pour un échec*, París, Harmattan, 1994.
- Lomelí, Victor Hugo. *Guadalajara sus barrios*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1989.
- López Cámara, Francisco. *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*, Siglo XXI, 1978.
- López Jiménez, Juan. *El Río de San Juan de Dios de Guadalajara*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1977.
- *Actas de Cabildo de Guadalajara I y II*; Guadalajara, Ayuntamiento de 1984.
- López G., Julio. *La economía del capitalismo contemporáneo*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1983.
- López Moreno, Eduardo. *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.
- "Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT" en *Vivienda*, México, INFONAVIT, noviembre 1994.
- *Infraestructura evolutiva y urbanización concertada - Los fraccionamientos de objetivo social*, Bélgica, Centro Periferia de la UdeG y Habitat y Desarrollo, Universidad Católica de Lovaina-la-Nueva, 1992.
- "Les politiques publiques de logement au Mexique" en *Documents de Recherche*, París, CREDAL, IHEAL, Universidad de París III, 1989.
- *La cuadrícula hispanoamericana - un modelo urbano permanente*, España, Comisión del Quinto Centenario, Ayuntamiento de Salamanca, 1993, mimeo.
- "The Logics of Urban Transformation" en MASS, School of Architecture, Universidad de Nuevo Mexico, noviembre 1994.
- y Fausto, Adriana. "La vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara" en *Jalisco a Tiempo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1994, en prensa.
- López Portillo y Weber, José. *Primer curso de información sobre Guadalajara*, Guadalajara, Departamento de Bellas Artes del Gobierno del Estado de Jalisco, 1944.
- Luis Gallardo, Aurelio. *Romances y Leyendas*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1953.
- Malpezzi, Stephen et al. *Housing Demand in Developing Countries*, Washington, World Bank Research Observer, V. 1, N°. 2, 1986.

- Martínez Reding, Fernando. *Los tapatíos - un modo de vivir*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1986 - 1988.
- Martínez M., Carlos. "El reparto de la riqueza" en *Historia de México*, México, Salvat, 1978.
- Marx, C. *El Capital*, México, FCE, Tomo III, 1974.
- Massiah, Gustave. *Systèmes innovantes de crédit et accès au finacement du logement pour les ménages à faible revenu en Asie*, Synthèse Resumée, París, UNSCAP, DAEI, 1991.
- Mata Torres, Ramón. *Las garitas. los mesones y noticias varias de Guadalajara*, Guadalajara, Colegio Internacional, 1979.
- Michel, Marco A. (comp.). *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, México, SEDUE, UAM, 1988.
- Millán, René. *Los empresarios ante el Estado y la sociedad*, México, Siglo XXI, 1989.
- Mora, José María. *Obras Sueltas*, México, Ed. Porrúa Hnos., 1963.
- Morossi, Julio. *Persistencia de la normativa indiana-variaciones a la cuadrícula*, Salamanca, España, 1992, mimeo.
- Morse, Richard. "The Heritage of Latin America" en *Latin America; the distinct Tradition*, Wiarda Howard, The University of Massachusetts, 1974.
- Mota y Escobar. *Descripción geográfica de los Reinos de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León*, Col. Facsimilares, Guadalajara, INAH, 1966.
- Muriá, José María. *Historia de Jalisco*, Tomo I, II, III y IV, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, Unidad Editorial, 1982.
- et al. *Jalisco en la conciencia nacional*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1987.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. *Actas de la reunión anual*, 23 de mayo de 1952, Venezuela, 1952.
- Núñez De la Peña, Francisco. *Cien años del Banco Nacional de México en Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1990.
- Núñez, Oscar. "Significación social de la vivienda en México - el caso INFONAVIT" en *El problema de la vivienda en América Latina*, Pradilla, Emilio (comp.), México, UAM-X, 1985.
- Obras Públicas del Municipio de Guadalajara, *Estudio del déficit habitacional*, 1990, mimeo.
- OEA; *Memoria del Congreso Panamericano sobre la Vivienda de Interés Social (VIS)*, Venezuela, 1956.
- Olveda, Jaime. *La oligarquía de Guadalajara*, México, CONACULTA, 1991.
- Orendain, Leopoldo. *Cosas de viejos papeles*, III recopilación, Guadalajara, Centro Bancario de Guadalajara, A. C., 1970.
- Ortiz, Enrique. *El derecho a la vivienda*, México, HIC, 1992.
- Otero, Mariano. *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, México, Biblioteca Pública del Estado, Miscelánea N° 70, 1842.

- Páez, Brotchie. *Guadalajara - su crecimiento, división y nomenclatura durante la época colonial 1542-1821*, Guadalajara, Banco Refaccionario de Jalisco, 1951.
- *Guadalajara de Indias*, Guadalajara, Banco Industrial de Jalisco, 1957.
- y Montes de Oca, José. *El Teatro Degollado*, Guadalajara, Gobierno del Estado, 1964.
- *La Nueva Galicia a través de su viejo Archivo Judicial*, Guadalajara, Antigua Librería Robledo, 1939.
- Parroquia*, "Fray Antonio Alcalde", N° 1595, Guadalajara, 1982.
- Pensiones Civiles del Estado, Folleto *Veinte años*, 1974.
- Perez Verdía, Luis. *Fray Antonio Alcalde y Prisciliano Sánchez*, Guadalajara, Biblioteca Jalisciense, 1952.
- *Historia particular del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno del Estado, 1952.
- Pinto, Anfbal. *Latinoamerica: Una visión estructuralista*, México, UNAM, 1991.
- Pradilla Cobos, Emilio. *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-X, 1982.
- *Contribución a la crítica de la "teoría urbana"*, México, UAM-X, 1984.
- Puente Leyva, J. "El problema habitacional" en *El perfil de México en 1980*, Tomo 2, México, Siglo XXI, 1970.
- Ramírez Flores, José. *El Real Consulado de Guadalajara, Notas Históricas*, Guadalajara, Banco Refaccionario de Jalisco, 1952.
- Razo Zaragoza, José Luis. *Guadalajara*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara e Instituto de Jalisco de Antropología e Historia, 1981.
- *Historia Temática Jalisciense*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Facultad de Filosofía y Letras, 1981.
- Renaud, Bertrand. *Le logement et les institutions financières dans les pays en voie de développement*, Francia, Banque Mondiale, N° 658 F, 1984.
- Revel Mouroz, Jean. "Aspects de l'industrialisation à Medellín, Guadalajara et Monterrey" en *L'espace mexicain, questions d'actualité*, T. II, París, IHEAL, 1976.
- Rivelois, Jean. *L'influence des théories urbaines sur la pratique de la planification- Guadalajara (Mexique)*, París, ORSTOM, 1992, mimeo.
- *La dimension sociale de la planification urbaine*, Tesis de Doctorado, París, EHESS, 1983.
- *Le pouvoir clienteliste local: un canal de redistribution nécessaire ou un blocage de changements démocratiques, le cas du Mexique*, Estocolmo, ORSTOM, Congreso de Americanistas, 1994, mimeo.
- y López, Eduardo. *Tratamiento de encuestas de terreno. Fraccionamientos irregulares*, Guadalajara, 1988, mimeo.
- Rivière d'Arc, Hélène. *Guadalajara y su región*, México, Sep-Setentas N° 106, 1973.
- "¿Fueron los años sesenta, en Guadalajara y su región, los últimos de una sociedad mercantil y rural?" en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 1, N° 4, 1984.

- Robinson, Nancy. *The Politics of Low Cost Housing in Mexico, a Case Study of Infonavit*; Stanford University, Tesis de Doctorado, 1980.
- Román Segovia, Guido. *Una modalidad de financiamiento para la producción de vivienda en México: el caso FOVI*, Tesis de Maestría, México, El Colegio de México, s/a.
- Romo de Vivar, Joaquín. *Guadalajara, apuntes históricos, biográficos. Estadísticas y descripciones de la capital del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Banco Refaccionario de Jalisco, 1964.
- Rosas Benítez, Alberto. *Hojas Sueltas*, Guadalajara, Ed. Et. Caetera, 1973.
- Rosenzweig, Fernando. "La economía novohispánica al comenzar el siglo XIX" en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, IX (33), México, 1963.
- Ruiz Velazco, Guadalupe y Solínís, Germán. "Proceso de formación de asentamientos irregulares en Guadalajara" en *Renglones*, Guadalajara, ITESO, 1987.
- "Modelos de participación social en el desarrollo urbano de Guadalajara" en *Metropolis in Transition*, Siembieda, W. y López, E. (coords.), Universidad de Nuevo México, 1994.
- Ruiz Massieu, F. "El Infonavit, un caso de organismo descentralizado por servicio" en *Vivienda*, N° 10, México, 1977.
- Sachs, Céline. "Décentralisation des politiques de logement et participation populaire. Bilan et enjeux des Mutirao" en *Pouvoir local, regionalismes*, Revel M. Jean (coord.), París, CREDAL, IHEAL, 1989.
- SAHOP, *Diagnóstico de vivienda y desarrollo urbano*, Jalisco, 1979.
- Sánchez, Félix. *Apuntes para un programa nacional de vivienda*, México, PRI, 1963.
- Sánchez, Margarita. *Le phénomène des lotissements populaires*, Tesis de Doctorado, París, EHESS, 1985.
- Santoscoy, Alberto. *Obras Completas*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1984.
- Schteingart, Martha. Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en *Procesos habitacionales*, Michel Marco (comp.), México, SEDUE, UAM, 1988.
- SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), *Estadística de Vivienda, 1983-1990*, México.
- *Metodología para el cálculo del déficit habitacional*, México, 1988.
- *Insumos para las proyecciones de las necesidades anuales de vivienda 1989-1994, Estado de Jalisco*, México, 1988.
- SIAP, *La vivienda a bajo costo en América Latina - reformas urbanas y agrarias, políticas del Estado en materia de vivienda*, México, 1975.
- Siembieda, W. y López, E. *Metropolis in Transition, Urbanization and Urban Management in Guadalajara*, Universidad de Nuevo Mexico, 1994, mimeo.
- *Parallel Markets*, Universidad de Nuevo Mexico, mimeo, 1994.
- Solinís Noyola, Germán. *Socio-logique de la domination urbaine - la renovation urbaine à Guadalajara*, Tesis de Doctorado, París, EHESS, V.1 y 2, 1984.

- “Los lugares vacíos de la renovación urbana” en *Encuentro*, Vol. 3, N° 1, 1985.
- Stolarsky, Noemí y Méndez, Benjamín. “Caracterización de los asentamientos irregulares en el país”, México, FONHAPO, 1988.
- Sugranyes, Ana. *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, Guatemala, IDESAC, 1991.
- Taller de Arquitectura Popular (TAP) y Centro Periferia de la UdeG. *Evaluación del sistema de financiamiento del programa de ayuda mutua (PAM) en el sur de Jalisco*, reporte, GRET, 1993.
- Tamayo Rodríguez, Jaime. *La estructura del sindicalismo en Jalisco*, Guadalajara, IES, UdeG, 1985.
- Tapia, Ricardo. “Acceso al financiamiento de la vivienda para grupos de escasos recursos” en: *Boletín INVI*, N° 16, Chile, Santiago, 1992.
- Tello, Antonio. *Crónica miscelánea de la Santa Providencia de Jalisco*, Libro 2, Volumen I, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1968.
- Touraine, Alain. *Les sociétés dépendantes, essais sur l'Amérique Latine*, París, DUCULOT, 1986.
- Trejo, Saúl. “Desempleo y subocupación en México” en *Revista de Comercio Exterior*, México, mayo 1972.
- Topalov, C. *Les promoteurs immobiliers*, París, La Haye, 1974.
- *Le logement en France - Histoire d'une marchandise impossible*, París, Fondation de Science Politique, 1987.
- “La ville congestionnée-acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XXe. siècle” en *Revue Genèses*, N° 1, septiembre 1990.
- *La urbanización capitalista en México*, México, Edicol, 1979.
- *La profil, la rente et la ville*, París, Economica, 1984.
- Torres, C. “Técnicas de evaluación sobre programas de habitat: un acercamiento a Guadalajara” en *Habitat y Desarrollo*, Bélgica, Universidad Católica de Lovaina-la-Nueva, 1992, mimeo.
- Turner, John. “Housing Priorities, Settlements Patterns and Urban Development in Modernizing Countries” en *Journal of the American Institut of Planers*, N° 34, 1968.
- Urquidi, Víctor y García A. “Vivienda y Empleo” en *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, 1972.
- Valadéz, Ma. del Cármen. “La Colonia Seattle” en *Boletín del Archivo Histórico de Jalisco*, Vol. III, N° 2, Guadalajara, 1985.
- Valero, Ana G. de G. *Solares y Conquistadores*, Tesis de Etnohistoria, México, INAH, 1988.
- Van Young, Eric. “Mercado urbano y hinterland. El caso de Guadalajara y su región en el siglo XVIII” en *Revista Jalisco*, N° 2, Guadalajara, Secretaría General de Gobierno, 1980.
- Varley, Ann. México: *Dilemmas of Transition*, Neil Harvey, ILAS, London, New York. 1993.
- Vázquez, Daniel. “La urbanización de Guadalajara” en *Capítulo de historia de Guadalajara*, T. 1, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1992.

- *El Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1975.
- *Guadalajara: Ensayos de interpretación*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1989.
- *La transformación de la tierra de rural a urbana en la periferia de Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, s/a, mimeo.
- “El sistema mixto para la captación de recursos y la toma de decisiones relativas al desarrollo urbano de Guadalajara” en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 1, N° 4, 1984.
- “Guadalajara alrededor de 1900 - Reflexiones sobre algunos mapas” en *Boletín del Archivo Histórico de Jalisco*, V. V, N° 3, Guadalajara, 1981.
- Villaseñor Villaseñor, Ramiro. *Las calles históricas de Guadalajara*, 3 volúmenes, Guadalajara, UNED, 1987.
- Walton, John. “Creating the divided city” en *Metropolitan Problems and Governmental Responses in Latin America, Urban Research in Latin America*, Cornelius Wayne et U. Kemper (coords.), Beverly Hills, Sage Publications, 1967.
- Wario, Esteban. “Guadalajara y su región: los desafíos de la política urbana” en *Espacio urbano, cambio social...*, Op. Cit., Cabrales, Felipe (comp.).
- “Crecimiento urbano y acumulación de capital” en *Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, Vol. 1, N° 2, 1983.
- Wiarda, Howard. *Politics and Social Change in Latin America*; University of Massachusetts Press, 1974.
- Winnie, Brown W. *La encuesta de hogares de Guadalajara* 1986, Guadalajara, INESER, Universidad de Guadalajara, 1987.
- World Bank. *Mexico, Housing Finance Project*, reporte N° 7097-Me., 6 de mayo de 1988.
- *The Mc. Namara Years at the World Bank*, New York, 1972.
- *Series of Regulatory Instructions on Mandatory Housing Lending*, New York, 1986.
- Woodrow, Borah. *El Juzgado General de Indias*, México, FCE, 1985.
- Yáñez, Agustín. *Primer Informe de Gobierno*. Guadalajara, 1954.
- Zavala, Silvio. *Las instituciones jurídicas en la conquista de América Latina*, México, Ed. Porrúa Hnos., 1974.
- Zearley, Thomas Lee. “Creating an enabling Environment for Housing: Recent Reforms in Mexico” en *Housing Policy Debate*, V. 4, T. 2, mayo 1993.

### Referencias Periodísticas

- El Ilustrador Jalisciense* (1836)
- El Republicano Jalisciense* (1847, 1848)
- Primera Epoca* (1850-1865)
- El Porvenir* (1851)



- El Observador de la República Mexicana* (1855)  
*El Estado de Jalisco* (1870-1880)  
*Juan Panadero* (1870-1880)  
*El Express Universal, Revista Comercial* (1880-1920)  
*Periódico Oficial* (1882-1891)  
*El Jaliscience* (1885-1887)  
*Revista Crónica, Revista Comercial* (1890-1910)  
*La Gaceta Mercantil* (1890-1905)  
*Boletín Eclesiástico* (1900,1901)  
*El Bien Público* (1900-1910)  
*El Express Universal* (1903)  
*Periódico local El Informador* (1915-1970)  
*Revista de Comercio Exterior* (1970-1980)  
*Periódico nacional Excelsior* (1971,1972)  
*Revista Mexicana de la Industria de la Construcción, CNIC* (1971,1972)  
*Vivienda, INFONAVIT* (1980-1993)  
*Boletín del Archivo Histórico de Jalisco* (1980-1985)  
*Construyendo Jalisco, CNIC* (1982-1993)  
*Revista Proceso* (1990-1993)  
*Revista Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana* (1993)

### Documentos legislativos

- Colección de Acuerdos, Ordenes y Decretos sobre Tierras, Casas y Solares, de los Indígenas, Bienes de sus Comunidades y Fondos Legales de los Pueblos del Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1849.
- Colección de los Decretos, Circulares y Ordenes de los Poderes Legislativos y Ejecutivos del Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco, Primera Parte (1823-1859) y Segunda Parte (1860-1910).
- Colección de Acuerdos Ordenes y Decretos sobre Tierras, Casas y Solares de los Indígenas* (1822), Biblioteca del Congreso del Estado, 1876.
- Colección de Acuerdos sobre Bienes de Indígenas 1821-1822*, Biblioteca Pública del Estado.
- Convenios de Asociación de los Fraccionamientos de Objetivo Social*, IDIPE, IPEVI, FONHAPO y SEDEUR, 1984-1991.
- Documentos Económicos de la Administración Pública*, Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones.
- Hugo B. Margáin, *Comparecencia en la Cámara de Diputados*, 6 de Abril de 1972, N° 13, México, 1972.
- Hugo B. Margáin, *Reunión con empresarios*, 12 de abril de 1972, N° 9, México, 1972.
- Hugo B. Margáin, *Reunión con banqueros*, abril 1972, N° 19, México, 1972.

*Noticia circunstanciada de todos los ramos que forman el fondo municipal y su inversión*, Manuel López Cotilla, AMG, 1842.

## **Leyes y Planos**

### *Leyes y Decretos, antes del siglo XX*

- Real Provisión sobre nuevos descubrimientos y poblaciones (1573), Archivo de Indias, Sevilla.
- Ley Degollado, venta de los ejidos de la ciudad, Decreto del 12 de diciembre de 1855, Periódico Oficial *El País*.
- Ley Lerdo, Desamortización de bienes eclesiásticos en manos muertas, junio 1856, Periódico Oficial *El País*.
- Decreto del gobernador Herrera y Cairo, 26 de junio de 1856, respuesta a la anulación de la privatización de los bienes eclesiásticos con el objeto de sustraerse a la ley de secularización.
- Decreto del gobernador Jesús Camarena, 21 de octubre de 1856, sanciona los prestanombres.
- Ley Zuloaga, 28 de enero de 1858, anula la ley de secularización.
- Ley Juárez, 5 de enero de 1861, nacionaliza los bienes eclesiásticos.

### *Leyes y Decretos, siglo XX*

- Decreto N° 1047, exonera el pago de impuestos catastrales de la Colonia Francesa, Congreso del Estado de Jalisco, diciembre 1903.
- Reglamento de Edificación e Higiene Urbana, Ed. Tip. Jaime, Guadalajara, 1925.
- Decreto N° 2831, Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas del Estado de Jalisco, 1933.
- Decreto N° 4702, Ley de Urbanización del Estado de Jalisco, 1940.
- Decreto N° 4758, Ley de Urbanización del Estado de Jalisco, 1941.
- Decreto N° 4882, crea el Consejo de Colaboración Municipal, 1943.
- Plan Regulador de Guadalajara, 27 de diciembre de 1944.
- Ley de Fraccionamientos del Municipio de Guadalajara, 1944.
- Creación de la Comisión de Planeación, Guadalajara, 1947.
- Decreto N° 5272, crea el Patronato de la Habitación Popular, septiembre 1947.
- Creación del Patronato de Abasto de Agua, 1952.
- Decreto N° 7107, crea el Instituto de Bienestar Social, 5 de enero de 1957.
- Decreto N° 5873, Ley de Fraccionamientos Urbanos, Guadalajara, 1953.
- Decreto N° 7416, Creación de la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, 1957.
- Decreto N° 7416, Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco, 1959.

- Ley de Fraccionamientos Urbanos, 1961 y 1968.
- Programa Nacional de Vivienda, SAHOP, México, 1969.
- Plan General Urbano, Junta General de Planeación y Urbanización del Estado, Guadalajara, 1970.
- Creación de la Comisión de Planeación del Municipio de Guadalajara (COPLAUR), 1971.
- Ley General de Asentamientos Humanos, 1976 y creación de la Ley en el Estado de Jalisco en 1978.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1977-1982, SAHOP, 1978. Implementado en el Estado de Jalisco en 1980.
- Plan Regional Urbano de Guadalajara: 1978-1983, Congreso del Estado de Jalisco, 1978.
- Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara: 1979-1983.
- Declaración de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1979.
- Ley del INFONAVIT y de la Ley del Trabajo, 1972.
- Plan Jalisco, UNED, 1984.
- Plan Nacional de Desarrollo: 1983-1988, México, SPP, 1983.
- Programa de Vivienda, México, SEDUE, 1988.
- Programa Nacional de Desarrollo: 1989-1994, PNV, SPP, 1989.
- Plan Estatal de Desarrollo Urbano: 1989-1994, Congreso del Estado de Jalisco, 1989.
- Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1990-1995, Congreso del Estado de Jalisco.

**La vivienda social: una historia** de Eduardo López Moreno, se imprimió en noviembre de 1996 por Gráficos Efe y/o Jesús Fernández, Sur 109A N° 48, Col. Juventino Rosas, 08400 México, D.F. Tel. 649 22 64.

**L**a aventura de conquista y colonización, que emprendió Nuño de Guzmán, terminó por conferir a la ciudad de Guadalajara, uno de los rasgos congénitos principales: autonomía del centro y capacidad para administrar localmente sus propios recursos. De manera más o menos uniforme, siguiendo un proceso lento, Guadalajara se conforma con una sociedad, cuyas raíces constitutivas, se derivaron del ejercicio de actividades burocráticas, agroganaderas y comerciales.

Una ciudad que nace con "vocación urbana y funciones de capital" y que se lanza, ella misma, a la conquista de su región inmediata usando como armas la venta y el intercambio, y a los mercaderes como conquistadores.

Una ciudad que como muchas otras, transitó por las diferentes fases de la historia de México y de América Latina: colonización, independencia, liberalismo, modernización; y también, como muchas otras, fue capaz de ir abriendo su propio camino conforme construía una aventura histórica particular.

Una ciudad semejante a las demás y al mismo tiempo diferente. Semejante, porque en ella habita el orden y el caos, el trabajo y la pobreza, y porque su geografía mezcla edificios, fábricas, puentes, casas y calles; y porque, como otras aglomeraciones, está dispuesta a seguir siendo objeto de acumulación y superposición contrastada.

Diferente a las demás, por la manera en que se llegó a ese orden y al caos, y sobretudo, por la forma en que históricamente se ha intentado preservar uno y combatir el otro. Es decir, por los habitantes –actores urbanos– que con sus dinámicas sociales, económicas y políticas, definieron un tipo de ciudad y una forma particular de gobernarla, producirla y gestionarla. Diferente, por el modelo socio-económico y político local, que con los años, determinó una relación particular entre el Estado –referido a su mínima expresión que es el gobierno– y los actores civiles, muy particularmente el sector privado mercantil, y entre la clase trabajadora y el capital; un modelo que deriva a un "sistema mixto" que engloba una gama amplia de actividades y sectores: la gestión administrativa, la planeación, el financiamiento de la obra pública y de la vivienda social, en fin, la construcción general de la ciudad y la toma de decisiones.

#### EDITORIAL DE LA RED NACIONAL DE INVESTIGACION URBANA



U de G



UCL



ORSTOM



RNIU