

XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

Después del neoliberalismo, resolver la dispersión.

Miguel Angel García Gómez.

Cita:

Miguel Angel García Gómez (2019). *Después del neoliberalismo, resolver la dispersión. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/157>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Después del neoliberalismo, resolver la dispersión.

Miguel Angel García Gómez¹

Eje 3 | Estructura social, demografía, población.

MESA 36. Escenarios de nuevas centralidades urbanas y metropolización: Transformaciones territoriales y políticas habitacionales
Universidad de Guanajuato, México
magarciag@ugto.mx

Resumen

La ciudad de León, Gto., es una de las 54 zonas metropolitanas de México y la ciudad más importante del Estado de Guanajuato. La ponencia presenta la manera como en ésta ciudad, desde la modificación de las leyes y normas urbanas, o los planes urbanos, se impulsó a partir de la década de 1990, un modelo de desarrollo urbano que privilegió la ocupación intensiva de suelo para urbanizar a partir de tres mecanismos; dos de orden federal: uno que permitió la incorporación al desarrollo urbano de suelo de propiedad social (los ejidos), y el otro que modifica la forma de gestión de vivienda de interés social; el tercero de orden local, (estatal o municipal), que modifica leyes o programas de desarrollo urbano, permitiendo la urbanización de nuevas áreas alejadas de la ciudad compacta, ocupando suelo antes dedicado a actividades agrícolas principalmente. Las políticas, planes y normas se adecuaban progresivamente a las necesidades operativas del sector privado mientras que el segmento de la población con menores recursos, se alejaba cada vez más de las posibilidades de acceso a una vivienda, reproduciendo la ocupación informal y la precariedad, que desde las leyes era criminalizada. Ahora todo se pretende revertir. ¿Cómo podrá lograrse?

Palabras clave: ciudad neoliberal; dispersión; redensificación.

Introducción

La ciudad neoliberal sería, en el marco del presente trabajo y presentada de forma sintética, aquella en la que básicamente el mercado ha sido quien modela, dinamiza y regula no solamente la vida social y económica, sino el propio espacio materializado en las áreas urbanas. En el caso mexicano, este modelo se implementaría a partir de los ajustes estructurales iniciados (como respuesta a la crisis de base económica de la mitad de la década de 1970), en la administración del Presidente Miguel De La Madrid Hurtado (1982-1988), y que derivaron en los cambios estructurales del periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cambios que incluyeron tanto la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (1994), como la privatización de empresas del Estado (Telefonía, televisoras, bancos, líneas aéreas, etc.). Este periodo se ha reconocido como el inicio de la fase

¹ Doctor en Arquitectura, Profesor de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato, México, miembro del CA. Transformaciones Sociales y Dinámicas Territoriales.

neoliberal, que llevó progresivamente al traslado de muchas de las atribuciones que ejercía el Estado mexicano hacia el ámbito de la iniciativa privada. Sólo como ejemplo, además de las mencionadas privatizaciones, se refiere el cambio en la manera de operar del Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que desde su fundación en 1972, adquiría reservas territoriales para los programas de vivienda, en lugares *que se apegaron a la política general de desarrollo urbano y que aseguraban a corto plazo la disponibilidad de los servicios básicos*².

En estos terrenos adquiridos, el propio Instituto construía a través de contratistas del propio Instituto y asignaba a los trabajadores y beneficiarios mediante promociones sindicales, las viviendas construidas; a partir del cambio de modelo, el Instituto dejó de adquirir reservas y de construir directamente, pasando estas funciones a la iniciativa privada que desde el sector de la promotoría inmobiliaria, adquiere las reservas o construye en suelo de su propiedades las la vivienda que posteriormente se vende a los adquirentes (ya no derechohabientes del programa social de vivienda, sino clientes del promotor inmobiliario) a través de la banca comercial, quedando el Instituto como mediador en la adquisición del crédito hipotecario. Estos nuevos mecanismos, que además sirvieron de incentivo para la construcción de viviendas por parte del sector privado que pudieron acceder a suelo de bajo costo para producir vivienda puesta a disposición de todos los sectores de la sociedad principalmente por el único mecanismo de adquisición en el mercado hipotecario, generaron progresivamente una asociación de facto entre el sector inmobiliario privado y el sector público encargado de la gestión del desarrollo urbano. Las políticas, los planes y las normas se adecuaban progresivamente a las necesidades operativas del sector privado mientras que el segmento de la población con menores recursos, se alejaba cada vez más de las posibilidades de acceso a una vivienda, reproduciendo la ocupación informal y la precariedad, que desde las leyes tendía a ser criminalizada³.

Básicamente, todo esto significó que durante el periodo a partir del cual se abandonó el modelo sustitutivo de importaciones a partir de la crisis recesiva de 1975-1976⁴, y se adoptó en los países latinoamericanos el modelo de intercambio global de bienes y servicios, se inició lo que incluso se llamó la “revolución neoliberal de México”⁵. El efecto en la dinámica de construcción de las ciudades

² INFONAVIT. *INFONAVIT 15 años*. 1988. México. Entre 1972 y 1976, el Instituto adquirió 6,740 hectáreas... fueron utilizadas 170.4 hectáreas para el respectivo programa de vivienda... entre 1978 y 1982 se entregaron 94,720 créditos, de los cuales el 75% se canalizó a derechohabientes con ingresos de una vez a dos veces el salario mínimo... pp. 58-70)

³ García Gómez, Miguel Angel. *Ocupación informal del suelo como delito grave*. En Revista Ciudades núm. 86. Abril-junio 2010. Red Nacional de Investigación Urbana, México, pp. 32-37. En el Estado de Guanajuato, al que pertenece la ciudad de León, se tipifica como delito grave (equiparable al homicidio, etc.) al la venta y adquisición de suelo fuera de los mecanismos formales de mercado, con lo que en los hechos, se criminaliza la forma como se construye la mayor parte de las ciudades en el Estado en virtud de que la mayoría de las familias, por su nivel de ingresos, no califican para acceder a los créditos y no tienen otra opción que adquirir terrenos en el mercado informal (mercado criminal, de acuerdo con el Código Civil de Guanajuato).

⁴ Ziccardi, Alicia. *Problemas urbanos: Proyectos y alternativas ante la crisis*. En: *México ante la crisis*. Pablo González Casanova, Héctor Aguilar Camín, Coord. 1985. Siglo XXI Editores. México. pp. 52-86

⁵ Baab, Sarah 2001. Proyecto México: Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo. 2001. Fondo de Cultura Económica, México.

fue el abandono progresivo del Estado en la promoción y construcción de vivienda social, o en la planeación y control urbanos, o en la dotación de equipamiento urbano o la prestación de servicios, etc., dejando que todo esto fuera tomado por la iniciativa privada (promotores inmobiliarios, constructores e inversionistas) con el consecuente efecto de pérdida de control de las ciudades por parte del sector público; materialización urbana de vivienda, de escuelas, hospitales, etc., de acuerdo a los intereses del sector privado en áreas alejadas e la ciudad, de suelo barato (en el estricto sentido económico de mercado); cambios de uso de suelo que permite que lo que fueran áreas rurales se conviertan en nuevos fraccionamientos; planes urbanos que justifican algún emprendimiento inmobiliario sin consideración del impacto en el marco físico o social de la zona (las bardas de los fraccionamientos como límite de las distancias sociales, etc).

TABLA I ESTIMACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL INVENTARIO HABITACIONAL EN MÉXICO, POR TIPO DE FINANCIAMIENTO Y VIVIENDA, 2003		
TIPO DE PRODUCCIÓN	UNIDADES	% DEL TOTAL
Viviendas producidas por autoconstrucción	15185134	62.91
Viviendas de "interés social" financiadas por los distintos organismos públicos entre 1963 y 2003	5692223	23.58
Viviendas medias y residenciales (producción por encargo y promoción inmobiliaria privada)	3260000	13.51
TOTALES	24137357	100
FUENTE: Coulomb, 2010, Cit. A Torres, 2006:23 y Torres y Eibenschutz, 2006:45		

Todo lo anterior, generó ciudades de escalas macrourbanas, o de periferias desconectadas entre sí a la manera de islas de urbanización, convirtiendo a las ciudades en verdaderos archipiélagos de territorios extendidos de producción principalmente comercial o autogestiva⁶, en los que la escala humana o social, se diluye ante los problemas de infraestructura, de movilidad o de satisfactores urbanos de proximidad (la pérdida del sentido de barrio, de comunidad, de vecindad, etc.). Una ciudad neoliberal. Solo para ejemplificar lo anterior, se muestra en la tabla I, los datos del inventario nacional de vivienda al año de 2013, cuando, posterior a la crisis inmobiliaria que en México se pesentó en 2009, se había consolidado la forma neoliberal de producción de vivienda, la tabla muestra que casi el 63% del total de viviendas se materializaban por autoconstrucción, es decir, por medios distintos a

⁶ Uno de los efectos de la implantación de este modelo es que la gran mayoría de la población que no pudo acceder al mercado formal de vivienda, no tuvo otra opción que materializar su necesidad en vivienda precaria, o autoconstruida en suelo de venta en mecanismos de mercado informal, con lo que se llegó a la construcción de ciudades duales, en las que el mercado formal producía vivienda para el 40% de la población cuyo nivel de ingresos le permitía adquirir las distintas modalidades de vivienda, mientras que el otro 60% se materializaba en asentamientos informales, periféricos, su áreas urbanas sin servicios, de difícil acceso. Ambos escenarios son uno de los correlatos de la ciudad neoliberal.

los mecanismos formales del sector inmobiliario, que era quien principalmente producía suelo urbano de índole “legal”, formal o “regular”.

La existencia de grandes problemas relacionados con la “irregularidad” de los asentamientos periféricos, las distancias que deben desde entonces recorrer cotidianamente los habitantes de las ciudades consumiendo tiempo de sus vidas que le restan a la convivencia familiar, la inseguridad que se tiene, tal vez como efecto de la pérdida del sentido colectivo en la ciudad neoliberal, individualista y despersonalizada, el miedo que provoca la violencia urbana, la ausencia del Estado, (evidente en el correlato de la pobreza, la precariedad, la desigualdad), etc., en el marco físico de una ciudad dispersa, extendida, con problemas para la movilidad cotidiana, ha generado la desconfianza generalizada respecto a lo que pueden hacer las Instituciones encargadas del orden urbano, a las que se percibe como corruptas; la misma desconfianza que ha llevado a la polarización en ocasiones, de las opiniones y de la actuación ciudadana respecto de cualquier tema relacionado con la ciudad, en las que *la gente acaba prefiriendo a “su corrupto” antes que al corrupto de enfrente*⁷.

Ante la evidencia del fracaso del modelo territorial materializado en asentamientos periurbanos alejados cada vez más de la ciudad, desconectados de las redes viarias y de transporte, carentes de equipamiento urbano y con altos niveles de segregación, marginalidad y desigualdad, se ha planteado volver a una política de “redensificación” que permita ocupar los grandes vacíos intraurbanos que dejó como resultado el proceso tan brevemente descrito, y frente la evidencia territorial, que tiene su correlato en la pobreza, la desigualdad, los altos niveles de inseguridad que provoca el espacio urbano en el deterioro de su calidad espacial, se pretende actualmente impulsar un nuevo modelo de ciudad compacta que rompa con el modelo expansivo⁸. Esto se ha convertido en el nuevo discurso en muchos de los países y ciudades latinoamericanas, que ahora pretenden transitar hacia un nuevo patrón de urbanización basado en la búsqueda de dinámicas de consolidación urbana, como respuesta al implantado en el supuesto neoliberal, de expansión intensiva que ha generado ciudades 3-D⁹.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación **Urbanización informal y ciudad desigual, controversias territoriales** y constituye para este proyecto la aproximación conceptual que permita el reconocimiento de la forma como ha evolucionado la ciudad de León, objeto de la investigación, a partir de una aproximación histórica que permita reconocer los distintos modelos de urbanización que han estado presentes desde el siglo XX, reconociendo las distintas fases que han llevado a la situación actual.

⁷ Castells, Manuel. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. 2017, Alianza Editorial, Madrid.

⁸ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, consulta en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23233/PROGRAMA_Nacional_de_Development_Urbano_2014-2018.pdf. Este plan señala como objetivo 1: *Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes*: consulta en:

⁹ La ciudad 3-D sería la que corresponde a un modelo territorial de asentamientos distantes, dispersos, desconectados de la ciudad existente, producida a partir de la implantación del modelo llamado neoliberal.

León, de la ciudad compacta a la ciudad desigual

Se presenta en primer término, una perspectiva histórica respecto de la forma como la ciudad de León se transformó durante el siglo XX, al principio del cual era una ciudad pequeña, compacta, provinciana que, atravesando los distintos momentos de la historia de México (la Revolución en sus fases violenta e institucional, etc.) evidencia en su materialidad urbana la manera como este proceso la llevó en un primer momento a detonar su expansión intensiva, principalmente hacia las décadas de medio siglo, para posteriormente convertirse en una ciudad de escala metropolitana, que se podría caracterizar como el inicio de la ciudad neoliberal en la que se convirtió a partir del inicio del siglo XXI. Este reconocimiento histórico se considera importante para poder caracterizar la forma urbana en función de las fases en las que se desarrolla, para tener una perspectiva que permita diferenciar la manera como los distintos momentos históricos han dado lugar a un determinado tipo de ciudad, para finalmente intentar el reconocimiento del impacto de la implantación del modelo neoliberal tuvo en la forma de la ciudad. Se presenta finalmente una reflexión sobre las alternativas, si es que existen, para intentar revertir los efectos de la última fase de urbanización neoliberal.

La forma material de la ciudad de León Gto, en México, al igual que muchas ciudades latinoamericanas ha mantenido una dinámica que en términos urbanos se puede sintetizar a partir de ONU-Hábitat: *La expansión física de las ciudades y el desarrollo económico han propiciado la aparición de nuevas expresiones urbanas sobre el territorio y consolidado fenómenos como las conurbaciones, las áreas metropolitanas, las megarregiones o los corredores urbanos*¹⁰.

León es actualmente una ciudad con características metropolitanas, que forma parte de la Región Urbana del Bajío, con una presión hacia la conurbación con localidades rurales pertenecientes al propio municipio lo mismo que a los colindantes¹¹. Como punto de partida se presenta un plano (Fig. 1) que muestra la condición actual de la ciudad, enfatizando la presencia de grandes áreas periféricas de precariedad y pobreza. La ciudad de León actualmente contiene una población de casi 1.5 millones de personas, cuya condición urbana se puede sintetizar de la siguiente forma:

La superficie urbana actual asciende a 22 mil hectáreas aproximadamente... Al interior de esta superficie urbana, la zona consolidada de la Ciudad de León es de 10,846 hectáreas. La tendencia actual de crecimiento... así como los procesos de especulación, han provocado la existencia de baldíos intraurbanos que ascienden a 2,111 hectáreas aproximadamente¹²

¹⁰ PNUAH-ONU Hábitat. *Estado de las ciudades de América Latina y el caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU, 2012. Consulta: habitat.publications@unhabitat.org

¹¹ García Gómez, Miguel Angel. *Región metropolitana del Bajío en Guanajuato. La invención de lo metropolitano*. En Problemas metropolitanos y buen gobierno en México. Carlos Téllez y Leticia Mejía Coordinadores. pp. 53-79. 2017. El Colegio de Michoacán, México

¹² IMPLAN. *Innovar, planear y hacer ciudad. León, Gto. 1994-2009*. 2015. León, México.

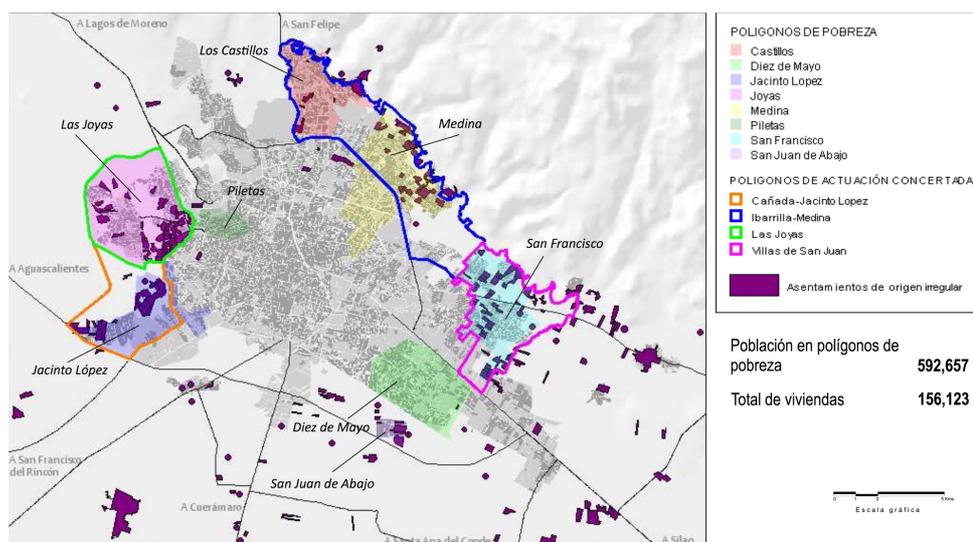


Fig. 1. La ciudad de León actual, dispersión y pobreza materializada

León es entonces una ciudad media en el centro de México que ocupa actualmente una extensión urbana de 22,000 has. en la que el 9.5% del área corresponde a grandes vacíos intraurbanos, con una densidad de 68.18 hab./ha. La tabla II muestra el comportamiento de la expansión urbana, tanto en términos demográficos como de ocupación territorial. Tomando como base los datos de 1970 (que serían los correspondientes al periodo de crisis económica¹³ y finalización del periodo de sustitución de importaciones que corresponden también al inicio de la implantación del modelo neoliberal), se observa que desde entonces, la ciudad ha crecido casi seis veces en extensión territorial, mientras que la población habría crecido en poco más de 3.5 veces.

TABLA II CRECIMIENTO POBLACIONAL Y EN EXTENSIÓN URBANA				
AÑO	POBLACIÓN	FACTOR DE INCREMENTO (BASE 1980)	SUPERFICIE	FACTOR DE INCREMENTO (BASE 1980)
1970	420150	B	3854	B
1980	593002	1.4	4492	1.17
1990	867920	2.1	10060	2.61
1995	1042132	2.5	14458	3.75
2000	1134842	2.7	15000	3.89
2005	1278087	3.0	16080	4.17
2010	1436480	3.4	18000	4.67
2015	1578626	3.8	22000	5.71

FUENTE: DE 1870 A 2005: TOMADO DE GARCÍA GÓMEZ, 2010 (PP.124 y 168); 2010-2015 DE IMPLAN, 2015

El IMPLAN es el Instituto Municipal de Planeación, organismo descentralizado del gobierno municipal de la ciudad de León, creado en 1994 para llevar a cabo los ejercicios de planeación (IMPLAN 2009: 29)

¹³ La devaluación del peso respecto al dólar norteamericano, en un porcentaje cercano al 100%, se verificó el 31 de agosto de 1976 (Ayala, 1979: 60), lo que marcó el inicio de la crisis económica que impulsaría los ajustes y cambios estructurales hacia el neoliberalismo.

Esto muestra un patrón expansivo con uso intensivo de suelo urbano, modelo que se puede observar en casi todas las ciudades mexicanas, algunas de las cuales llegaron a crecer hasta ocho veces en extensión para incrementos poblacionales en ocasiones decrecientes para las ciudades centrales de las zonas metropolitanas que progresivamente, a medida que avanzaba la fase neoliberal, se iban formando en el país.

En un análisis de la evolución de las zonas metropolitanas¹⁴, podemos saber que hacia 2008 existían en México 7 zonas metropolitanas, y ya para 2014 se contaban 47, es decir, el fenómeno metropolitano en México corresponde con la fase neoliberal en el que se acentuaron los patrones urbanos expansivos. León desde 2008, es una de estas 47 zonas metropolitanas de México, lo que permite presentarla finalmente como una ciudad extendida con baja densidad hasta una escala metropolitana, con patrones de expansión dispersa, que generan problemas de movilidad y conectividad, etc., características principales del patrón urbano de una ciudad neoliberal.

Con esta muy breve panorámica que intenta poner en perspectiva la condición actual de la ciudad de León, se puede ahora hacer un breve recorrido por las distintas fases que le hacen adquirir esta condición.

Inicio de la expansión extensiva, hasta 1970

León fue fundada como villa para españoles en 1576, correspondiendo con la política Novohispana de poblamiento y fundación de ciudades con fines estratégicos, en este caso, para el abastecimiento de las importantes minas de plata de Guanajuato, que se encuentra a 50 kms. de distancia, y como lugar de tránsito entre el centro de la Nueva España y la ciudad de Guadalajara, capital de Nueva Galicia, hacia el occidente. Desde la fundación hasta los inicios del siglo XX, León mantuvo crecimientos relativamente bajos, sin embargo, a principios del siglo XX llegó a ser una de las ciudades de México más importantes por su actividad económica y su monto poblacional, hacia 1900 era la cuarta ciudad mexicana por tamaño (jerarquía), solo después de la cd. de México, Guadalajara y Monterrey¹⁵.

Superada la fase armada de la Revolución Mexicana que inicia en 1910, con el correspondiente desajuste en las condiciones de vida en las ciudades y localidades rurales, y una vez restablecida la vida institucional posrevolucionaria, se inician procesos de atracción poblacional del campo a las ciudades, que se convierten progresivamente en los espacios de acceso a la industrialización y la modernidad, bases del proyecto revolucionario. Las condiciones de la mayoría de las ciudades eran las correspondientes a formas premodernas, es decir previas a la industrialización y racionalización científica de las condiciones materiales generales, como muestra la siguiente descripción:

¹⁴ García Gómez, 2017 Op. Cit.

¹⁵ Unikel, Luis.. El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras. 1976. Ed. COLMEX, México.

Hacia 1946 se introducen las redes de agua potable y drenajes, y para 1948 son pavimentadas a base de concreto hidráulico la mayoría de las calles de lo que ahora es el centro histórico. Surgen entonces como consecuencia directa de ese proceso, nuevas colonias que van modificando los límites tradicionales de la ciudad, y con este surgimiento también comienzan los problemas producto de los procesos de urbanización: las nuevas colonias se forman con la oferta de suelo urbano pero no necesariamente se ofrece al mismo tiempo el servicio de agua potable o saneamiento, ni pavimentación; la ausencia de normas legales que comprometan al vendedor de suelo urbano a dotarlo previamente de servicios básicos, a la vez que la inacción de las autoridades municipales, la mayor parte de las veces superada por las escasas facultades legales resultantes del centralismo estatal e inclusive federal, producen el fenómeno de crecimiento incontrolado de la ciudad.¹⁶

Entre 1940 y 1960, la población creció más de dos veces y media, (268%), lo que refiere el primer impulso expansivo como efecto de la implantación del modelo posrevolucionario industrializador, que propició que las ciudades mexicanas atrajeran progresivamente la migración del campo. Todo esto tuvo importantes implicaciones de tipo urbano: surgimiento de periferias según un patrón de tipo concéntrico¹⁷, aunque también localizado en sectores determinados. A la ciudad histórica formada por los barrios más tradicionales se agregaron nuevas periferias que marcaron la primer diferenciación urbana con el tradicional centro histórico y los propios barrios. Aunque en este momento, el centro histórico contenía las actividades de tipo comercial y administrativo, con predominio de la vivienda, y con ausencia de mecanismos de gestión de los nuevos asentamientos. Hubo también un reglamento de construcciones que incluía artículos para nuevos fraccionamientos, sin embargo, el municipio tenía facultades muy limitadas para el control y gestión de la expansión urbana, en virtud de que la mayor parte de las normas correspondían en su aplicación al gobierno del Estado.

La búsqueda del ordenamiento, hasta 1980

La necesidad de atender el crecimiento intensivo y desordenado se evidenciaba por la demanda de los grupos sociales que veían la urgencia, desde los 50's, de que se contara con planes de regulación urbana (La Voz de León, 1952: 14 ene)¹⁸; los intentos realizados para lograr un instrumento de regulación urbana no tuvieron éxito debido principalmente a la ausencia de mecanismos legales que lo propiciaran, así como a la dependencia de las decisiones de tipo político respecto de la capital del estado. El municipio en México no tenía facultad legal de realizar sus propios planes de ordenamiento

¹⁶ García Gómez Miguel Angel. *Transformaciones urbanas en León, siglo XX*. 2010, Ed. Tlacuilo, León, México.

¹⁷ Si bien la expansión de la ciudad se presentó básicamente de forma concéntrica en los términos del modelo de la Escuela de Chicago; la forma urbana no corresponde al de una ciudad radial, con sus periferias equidistantes al centro, sino que, históricamente continúa con su forma alargada en el sentido norte-sur, consecuencia de la conurbación con el antiguo pueblo y posteriormente Barrio de San Miguel.

¹⁸ Los periódicos son en la investigación, fuentes gráficas menores (De la Torre Villar, Ernesto. *Metodología de la investigación bibliográfica, archivística y documental* 1988: Mc. Graw-Hill. México), sin embargo, en el proceso de esta investigación, estas fuentes se convierten, por la ausencia de otras alternativas, en datos importantes para el análisis.

territorial, esta facultad fue conferida a partir de la Ley de Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1976. Como resultado del proceso que a nivel nacional se realiza en relación con la planeación urbana, el Plan de Desarrollo Urbano de León, en su llamada primera versión es concluido hasta 1978, revisado en 1979 y adecuado a la normativa federal de 1976, es decretado en 1981 con lo que se concluye el esfuerzo que abarca tres décadas, de lograr un plan de ordenamiento urbano.

En el aspecto normativo, las disposiciones urbanas se plasmaron en la Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato, que en 1967 establece en su artículo 12, una pista que permitirá hacer la comparativa posterior con los cambios generados en el modelo neoliberal. Señalaba esta ley de 1965 que entre las obligaciones del fraccionador, además de ceder al municipio las vialidades y la infraestructura del fraccionamiento, tendría que *“Donar al Ayuntamiento respectivo, las superficies de terrenos del propio fraccionamiento que se destinarán exclusivamente a espacios verdes y servicios públicos sin que pueda variarse por motivo alguno la finalidad.”*. El mismo artículo señala que el porcentaje de donación será del 15% para fraccionamientos residenciales urbanos típicos; 10% para residencial campestre; 7.5% en el de habitación popular... además de que esta obligación en ningún caso podrá sustituirse por otra cualquiera. Este tipo de disposiciones relacionadas con la racionalidad que desde el Estado se debían aplicar para el desarrollo de las ciudades, es tomado como instrumento del mercado en la fase neoliberal.

Los primeros planes urbanos tienen un doble efecto en la ciudad: por una parte, permite la posibilidad legal de ordenar de forma racional el crecimiento, la apertura de nuevas áreas al desarrollo urbano, pero por otra parte, abre la expectativa a movimientos especulativos, lo que propicia un fenómeno de marginalidad por la dificultad para acceder al suelo urbano de amplios sectores de población y el acaparamiento de los sectores económicamente aptos; proyectos planteados por los primeros planes, como el libramiento carretero norte, en los hechos se convierten en detonadores de nuevas áreas de expansión que sobrepasan con mucho los límites de la ciudad y el centro histórico, el cual, sin perder aún su carácter de centro comercial y administrativo comienza a ser abandonado en su uso tradicional. Se comienza a integrar un sistema vial presionado por los factores de poder político y económico, el tema vivienda comienza a ser presente como problema para atender el explosivo crecimiento y la realidad se anticipa a la ciudad funcional que se buscaba con los planes de esa primera época.

Expansión y vialidades, hasta 1990

Los planes urbanísticos en León, de manera similar al resto del país en esa primera época de planeación formal, se caracterizaron principalmente por la búsqueda del ordenamiento material o físico espacial, el Plan de Desarrollo de 1981 fue actualizado en 1986, la estructura vial planificada en la búsqueda funcionalista, permitió por una parte superar los umbrales de la ciudad histórica que de esta forma comenzó a perder su cualidad de centralidad primaria; las actividades económicas se

diversificaron en el nuevo territorio extendido, cuya superficie creció en una década 2.24 veces, pasando de 4,492.88 Has. en 1980, a casi 10,060 Has. en 1990 , mientras que la población había crecido en el mismo periodo en un 24 %¹⁹, lo que puede mostrar el impacto en la incorporación de suelo urbano como consecuencia de la expansión de la infraestructura vial. Por otra parte, los planes directores desarrollados en el periodo, al ocuparse principalmente de los aspectos normativos relacionados con los usos del suelo y los aspectos físico espaciales, sin atender los factores de tipo social y económico como los procesos de especulación, de mercantilización del suelo, así como el surgimiento de asentamientos periféricos al margen de la legalidad, permitieron, aunque de ninguna forma como factor único, el incremento progresivo de la problemática urbana²⁰. En este periodo comienza a conformarse una dinámica urbana de mayor ocupación de suelo urbano con menores densidades de población, es decir, la estructura vial y las nuevas periferias, propiciaron el desplazamiento de los habitantes del centro de la ciudad hacia las nuevas expansiones; las nuevas vialidades se convirtieron en receptoras de una importante movilidad vehicular que las convirtieron en corredores con uso predominantemente comercial. Por otra parte, los asentamientos emergentes, sobre todo los de tipo popular, comenzaron a generar expansiones incontroladas cada vez más alejadas de la ciudad histórica, que se degradaba progresivamente en relación a su estructura más tradicional.

Este periodo corresponde con el del abandono del modelo de sustitución de importaciones y de Estado interventor, y la implantación del modelo neoliberal. Los planes oficiales, generados para racionalizar el desarrollo urbano, se enfrentaron con la realidad de un mercado que tomaba su lugar para convertir a la racionalidad espacial que se buscaba desde el Estado, en rentabilidad espacial.

El espacio urbano dividido, la privatización de la ciudad a partir de 1990

El proceso de cambio de la estructura económica hacia la globalización y el libre comercio²¹, con la consecuente modificación de la visión desde las esferas políticas respecto de la relación de la administración local con su ámbito tradicional de actuación en la dotación de la infraestructura y los servicios urbanos, así como en la gestión de las acciones de los grupos sociales y particulares, propició que en el caso de la ciudad de León, se iniciara una tendencia cada vez más evidente, a modificar el enfoque funcionalista o territorial en los planes urbanísticos y programas municipales, y se adoptara un enfoque más dirigido al mercado, lo que se refleja en el Plan Estratégico de 1997: *evidentemente*

¹⁹ IMPLAN. *Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano León hacia el Futuro*. 1997 León, México.

²⁰ Este mismo plan (p:65), reconoce que: *Al realizar la evaluación de los procesos efectuados en las dos décadas anteriores, resultaron elementos en los que la efectividad de la planeación fue casi nula.*

²¹ Si en la década de 1940, en nuestro esquema de estudio habría iniciado el proceso intensivo de urbanización, se debió, entre los factores más importantes, a la política nacional de industrialización y de incremento demográfico, en un periodo de estabilidad social y económica, este contexto permitió la transformación de la ciudad premoderna a la ciudad en expansión de las décadas cercanas al medio siglo; el cambio en el paradigma económico de fin de siglo, hacia el libre comercio y la globalización, se convierte en un nuevo contexto en el que se da la transformación de la ciudad en expansión, a la metrópoli dispersa del último periodo que se estudia.

tampoco se escapa a la modalidad “estratégica” que en ese momento se maneja a nivel general para los ejercicios de planeación...²².

Las transformaciones urbanísticas que se dirigían casi exclusivamente desde la instancia pública (sin olvidar la acción de los agentes urbanos que generan las propias) se ven impactadas por la acción de los grupos sociales: colonos que levantan bardas en las calles para cerrarlas, segregar y marcar diferencias; particulares que modifican el trazado de las calles para convertirlas en espacios privados, todo esto como preámbulo a los enclaves cerrados y la casi sistemática tendencia a la oposición individual a las iniciativas del gobierno local²³, que se convirtieron en constante y que ahora constituyen el correlato de la fase neoliberal en la mayoría de nuestras ciudades.

La ciudad neoliberal

Las dos últimas décadas del siglo XX han sido en gran medida definitorias de lo que son las ciudades actuales en virtud de que han permitido la presencia de fenómenos complejos que trasladaban los aspectos urbanos al ámbito de lo social. Es en esas décadas donde se definen algunos de los fenómenos urbanos más recurrentes, que pueden ser observados en prácticamente todas las ciudades a partir de la presencia de marcadas dualidades que se materializan en espacios donde conviven diferencias notorias en la mayoría de los aspectos urbanos: zonas con un elevado nivel en la dotación de infraestructura y zonas que carecen de los niveles elementales de infraestructura o equipamiento; habitantes de la ciudad que tienen acceso a servicios y satisfactores urbanos, y habitantes que carecen de esta posibilidad; suburbios privados con alta calidad de urbanización, reglamentos y seguridad propia, y fraccionamientos precarios en los que la inseguridad y la falta de urbanización es la constante; espacios de consumo –centros comerciales- que a la manera de los no lugares, segregan a los habitantes que puedan acudir a ellos, definiciones territoriales que se enmarcan en lo que Hall llama planeación como proyecto, o planeación como desarrollo inmobiliario²⁴. La ciudad de los promotores es, de acuerdo con la literatura urbana, aquella en la que el estado tiende a abandonar los mecanismos de regulación y control urbanos en favor de la iniciativa de los promotores, principalmente inmobiliarios que, al convertirse en un factor de poder político y económico real, orientan el sentido de las decisiones

La primera Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato es de 1967, en ese momento, los nuevos fraccionamientos tenían que ser autorizados por el gobierno del Estado, los municipios no

²² Portas, Nuno. *El planeamiento estratégico como poroceso de regulación variable*, en Ciudades 3, revista del Instituto de Urbanística de Valladolid, 1996. pp. 97-110. España.

²³ Una revisión en las noticias de los periódicos, como la del 2 de agosto de 1990, pag. 4F hasta el . 10 de junio de 200, p. 2B, en A.M. de León, se puede convertir en una crónica de esta temática, en el que las fechas referidas corresponden a notas relacionadas con el tema tratado.

²⁴ Hall, Peter. *The turbulent Eight Decade: Challenges to American City Olanning*. En *Classic readings in urban planning*, an introduction. Jay M. Stein, pp. 13-79. 1995. Mc. Graw-Hill. USA.

tenían atribuciones sobre la gestión y el planeamiento urbano; respecto de las obligaciones de los “fraccionadores” (así llamados en la ley a los propietarios o promotores de conjuntos habitacionales), se determina que cada fraccionamiento debía ceder al municipio el porcentaje de área de donación del 15%; en fraccionamientos de tipo popular asignaba un 10%, que se aumenta a 15% en las modificaciones a la ley en 1975.

Este año de 1975 se decretaron modificaciones a la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato, una de las adiciones más interesantes es la contenida en el artículo 12 que dice: *“solo se aprobarán proyectos de fraccionamientos para usos de habitación, cuando se refieran a terrenos contiguos a zonas ya urbanizadas de la ciudad o población de que se trate, o de algún otro fraccionamiento totalmente urbanizado, salvo los fraccionamientos de tipo campestre.”*. Aquí se afirmaba básicamente lo que se replicaba en los primeros planes de desarrollo urbano: la nueva ciudad debía desarrollarse de forma contigua y continuada con la ciudad existente, para aprovechar las infraestructuras construidas. Para este 1975 era ya notoria la necesidad de vivienda que se experimentaba en el país, además de la necesidad de cobertura educativa. La Ley de Fraccionamientos incluía en el Artículo 40, la disposición de que, además de la necesidad de donación del 15% del área total del fraccionamiento, se debería construir por cuenta del fraccionador en las áreas de donación, *“...un aula de escuela primaria por cada 50 lotes vendibles del fraccionamiento...”*.

Este tipo de disposiciones refleja el estado de cosas previo a la implantación del modelo neoliberal, que derivó en el abandono de ellas, como se verá enseguida, junto con la adopción de aquellas que privilegiaban más a los inversionistas constructores de fraccionamientos, que a las personas que los habitarían.

En 1986 se decreta la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Guanajuato. En la exposición de motivos del decreto de dicha ley, se puede leer: *“la experiencia derivada de la aplicación de la ley citada (la de 1975), revela la necesidad de establecer una nueva estructura con decisiones legales congruentes a la actual realidad social, a fin de atacar los problemas que se derivan de la irregularidad de los asentamientos humanos, en la mancha urbana de las ciudades y zonas aledañas a las mismas.”*. En el momento de la promulgación de esta ley, estaban en marcha las reformas estructurales de implantación de la ciudad neoliberal. El primer paso fue reconocer la necesidad de cambios.

En esta nueva ley, se mantiene el criterio de donación del 15% de la superficie total del predio para áreas de equipamiento, indicando que en estas áreas, el municipio destinará por lo menos el veinte por ciento a zonas verdes. Se retira la disposición contenida en la ley de 1975 de construir un aula por cada 50 lotes vendibles.

En 1996 se publica una nueva ley, como efecto de la modificación al Artículo 115 de la Constitución federal, que da al municipio la facultad de realizar su planeación y regular la gestión urbana. El 17 de julio de 2001 es reformada esta ley de 1996, conteniendo las disposiciones relacionadas con la necesidad de que los Ayuntamientos cuenten con sus correspondientes reglamentos, es decir, si antes era el Gobierno del Estado quien autorizaba los fraccionamientos en todo el Estado, de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Fraccionamientos, ahora se debería contar en cada municipio con un reglamento, sujeto a la propia ley, que debería regir en cada municipio. Las condiciones de los distintos municipios del Estado de Guanajuato no eran homogéneas, había municipios que no tenían la capacidad técnica de dar seguimiento a los trámites de fraccionamientos, o no contaban con oficinas de desarrollo urbano, por lo que la propia ley estatal indicaba en el Artículo 4 que: “Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con el ejecutivo del Estado, para que éste se haga cargo de las funciones o de algunas de ellas relacionadas con las atribuciones que les competen en materia de fraccionamientos...”. En esta ley se mantiene el 15% como donación, indicando que “exclusivamente se utilizará para espacios verdes (Fracción III del Art. 45).

Respecto de la localización de los fraccionamientos, el Art. 2 indica que, deberán sujetarse a los planes de desarrollo urbano nacional, estatal y municipal (Fracción I), o a los estudios municipales para uso del suelo o factibilidad de servicios públicos (Fracción II. Esta disposición que pretendía que fuera el propio municipio quien realizara los estudios de factibilidad tanto en usos como en previsión de servicios, derivó con el tiempo a que fueran los propios fraccionadores quienes realizaran los estudios de factibilidad, lo que generó una verdadera industria de consultoría para estudios de todo tipo de viabilidades, con el resultado de que prácticamente en todos los casos la viabilidad era positiva desde el punto de vista del fraccionador, restándole posibilidad al municipio de decidir sobre la localización de los fraccionamientos, limitando su actuación a la de validador burocrático de las factibilidades realizadas por los particulares.

La dispersión en las ciudades, es decir, la ubicación de asentamientos residenciales principalmente, desligados de la ciudad, se acentúa a partir de las modificaciones a los planes y normas urbanas. La visión del Estado como factor que garantiza el orden urbano, es sustituida por la visión del mercado que tiene en el desorden urbano la garantía de su rentabilidad. Para ejemplificar esto es importante destacar el cambio de disposiciones urbanas en la ciudad neoliberal: En 2012 se expide el Código Territorial para el Estado de Guanajuato, que sustituye a las leyes de fraccionamientos previamente promulgadas, en este documento se consignan dos conceptos definitorios del nuevo enfoque relacionado con la ciudad neoliberal: Primero, el área de donación reduce su porcentaje, del 15 al 12%, restando áreas importantes que podrían destinarse para áreas verdes; el otro cambio importante fue que los fraccionadores pasaron a ser nombrados por la ley como “desarrolladores”; así, la

iniciativa privada se constituía como la “desarrolladora de las ciudades”. Si en 1967 se consideraba insustituible el área de donación en los fraccionamientos (vid supra), ya para 2012 se consideraba que el área de donación sería solamente del 12% (reduciendo en un 3% el área considerada desde 1967; pero además, se disponía que de este 12%, la mitad debía dejarse para equipamiento, y el resto podría ser “permutable”, es decir, intercambiable bien por una superficie de terreno en un lugar diferente al del fraccionamiento, o bien por su equivalente en valor monetario. El Ayuntamiento valoraba la donación ya no por su función social, sino inclusive por una conveniencia de valor económico²⁵.

En el caso de León, los planes oficiales fueron factor de impulso al modelo neoliberal, en el documento León hacia el futuro²⁶ se puede leer (p. 73): *La primera decisión ha sido la apertura de todo el Territorio Municipal al desarrollo, modificando los esquemas de las Zonas de preservación como zonas impedidas para el desarrollo de actividades rentables y productivas...* Esto en los hechos, fue una declaración de adhesión a las nuevas nociones neoliberales de productividad y rentabilidad, dejando atrás los criterios de uso racional del territorio en función de las necesidades del mismo y sus habitantes, finalmente esta disposición detonó la dispersión porque a partir de entonces, los “desarrolladores”, nuevos definidores de lo que ocurre en la ciudad, tomaron la fracción de suelo que fuera “rentable” y la convirtieron en suelo “productivo” para los desarrollos inmobiliarios cada vez más lejanos y desconectados de la ciudad compacta existente. Esto fue en los hechos, la materialización de la ciudad neoliberal.

Reflexiones finales

Resolver la dispersión que ha originado tantos problemas sociales en la ciudad neoliberal no será seguramente sencillo. Lo analizado en este documento nos permite concluir que los detonadores han sido básicamente dos aspectos: el primero es el de conceder la posibilidad de que sea el promotor inmobiliario el “desarrollador” de las ciudades, no sólo desde las disposiciones normativas o de planeación, sino con la discrecionalidad de facto con la que han actuado las administraciones municipales, estatales o nacionales, para favorecer con sus decisiones la actuación privada, generando lo que se ha dado en llamar “urbanismo de cuates” o de amigos (la asociación estrecha entre el poder económico y el poder político); el otro aspecto está relacionado directamente con los ejercicios e instrumentos de planeación oficial, que en los hechos, han favorecido también a los grupos de poder económico: la decisión sobre el crecimiento urbano, o los grandes proyectos de infraestructura o

²⁵ Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, última reforma del 22 de octubre de 2013. Algunas disposiciones de este Código son: *En los fraccionamientos habitacionales, con excepción de los campestres, se destinará el doce por ciento sobre la superficie total del proyecto autorizado* (Art. 416 fracción I); el Art. 417 señala que: *El Ayuntamiento destinará hasta el cincuenta por ciento de las áreas de donación para dotación de equipamiento urbano en la zona... Las áreas de donación para dotación de equipamiento urbano ... se podrán enajenar ... mediando la aprobación calificada del Ayuntamiento*. La enajenación se podría hacer en determinados supuestos previstos por el propio Código, aunque en los hechos se convirtió en unadisposición discrecional que manejaban las autoridades municipales actuando muchas veces por presión o compromiso con los promotores inmobiliarios.

²⁶ IMPLAN 1997, op. cit.

equipamiento que se han construido recientemente, han favorecido al sector privado que ha tenido a la ciudad neoliberal como un objeto de rentabilidad y productividad, y ya no como un espacio para el bienestar de la población.

Bibliografía

- Ayala, José et al. 1979. *La crisis económica, evolución y perspectivas*, pp. 17-94, en México, Hoy. Pablo González Casanova Enrique Florescano, coord., Siglo XXI, 1979. México.
- Baab, Sarah 2001. Proyecto México: Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo. 2001. Fondo de Cultura Económica, México.
- Castells, Manuel. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. 2017, Alianza Editorial, Madrid.
- Diario Oficial de la Federación. 2014. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*, consulta en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23233/PROGRAMA_Nacional_de_Development_Urbano_2014-2018.pdf.
- INFONAVIT. 1988. *INFONAVIT 15 años*. México
- IMPLAN. 1997. *Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano León hacia el Futuro*. León, México.
- IMPLAN. 2015. *Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico y Territorial de León, Gto.* León, México.
- IMPLAN. 2015. *Innovar, planear y hacer ciudad. León, Gto. 1994-2009*. León, México
- IMPLAN. 2015. *Diagnóstico del Municipio de León 2015, para el desarrollo del municipio de León, Gto.* León, México.
- García Gómez, Miguel Angel. 2010. *Transformaciones urbanas en León, siglo XX*. Tlacuilo Ed. León
- García Gómez, Miguel Angel. *Ocupación informal del suelo como delito grave*. En Revista Ciudades núm. 86. Abril-junio 2010. Red Nacional de Investigación Urbana, México, pp. 32-37
- García Gómez, Miguel Angel. 2017. *Región metropolitana del Bajío en Guanajuato, La invención de lo metropolitano*. Pp. 53-78 en Carlos Téllez y Leticia Mejía, Coord. Problemas metropolitanos y buen gobierno en México. El Colegio de Michoacán, México.
- PNU- ONU-Habitat 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. ONU, consulta: habitat.publications@unhabitat.org
- Unikel, Luis. 1976. *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*. Ed. COLMEX, México.
- Ziccardi, Alicia. *Problemas urbanos: Proyectos y alternativas ante la crisis*. En: *México ante la crisis*. Pablo González Casanova, Héctor Aguilar Camín, Coord. 1985. Siglo XXI Editores. México. pp. 52-86