

BARRIOS POPULARES Y OBSERVATORIOS URBANOS: EL PROYECTO PILOTO OMEGA (OBSERVATORIO METROPOLITANO DE GUADALAJARA)

Arq. Esteban Wario Hernández

Coordinador de Planeación y Ordenamiento Urbano

Secretaría de Desarrollo Urbano de Jalisco

Durante los últimos años, tres instituciones académicas tapatías: EL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, CAMPUS GUADALAJARA,; EL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE, y LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA han desarrollado la investigación, la docencia y la extensión universitaria en los temas relacionados con la gestión urbana y ambiental; de manera especial en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

A partir de esta evolución académica e institucional, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, en su carácter de Secretariado Técnico del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, ha venido promoviendo la formalización de un mecanismo de colaboración interuniversitaria y de interacción académico-institucional que sirva para contribuir a la construcción de un proyecto metropolitano sustentable, para evaluar los avances en su instrumentación y para impulsar la gestión social correspondiente. La iniciativa conjunta de las Universidades y de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado ha evolucionado hacia la creación del Observatorio Metropolitano de Guadalajara, "OMEGA".

La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, que actualmente promueve una gestión urbana orientada a la superación de los rezagos sociales de las ciudades y zonas metropolitanas a través del Programa Hábitat, ha decidido apoyar esta iniciativa, convirtiéndola en el proyecto piloto de una red nacional de observatorios urbanos que permitan evaluar estas políticas.

Por su parte, el Programa HÁBITAT de las Naciones Unidas ha incorporado esta red nacional y este proyecto piloto dentro de un sistema mundial de Observatorios Urbanos (GUO) que ha establecido como una red mundial de información y de construcción de capacidades, con el propósito de auxiliar a los gobiernos y a la sociedad civil en el seguimiento de la implantación de la Agenda Hábitat, y en el monitoreo de las Metas de Desarrollo del Milenio

(*Millenium Development Goals*). Recientemente este Programa ha creado una oficina para México que facilitará y promoverá esta inserción.

El contexto Metropolitano de Guadalajara

La Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) es una demarcación jurídica que desde 1978 reconoce oficialmente el fenómeno de la conurbación en torno a la ciudad de Guadalajara. Pertenece a la Región Centro del Estado de Jalisco, y está integrada por la totalidad del territorio de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Tlajomulco de Zúñiga.

Considerando el número de sus habitantes, en el conjunto de las 100 aglomeraciones más grandes del mundo, la de Guadalajara ocupa el lugar sexagésimo noveno, representa una de las quince urbes de mayor dimensión en América Latina, y como es sabido, es la segunda concentración demográfica del país y el centro articulador de las comunicaciones, la economía y los servicios para la gran zona centro-occidental de México, que comprende nueve entidades federativas.

Hasta hace relativamente poco, esta importancia regional no correspondía con su población y sus dimensiones. La ciudad inició el siglo XX con 100 mil habitantes y apenas en los años treinta empezó a crecer más aprisa como resultado de la rebelión cristera y del auge en la economía regional, producto a su vez de la instauración en el país del modelo de sustitución de importaciones. En los cincuenta este crecimiento se aceleró, registrando tasas superiores al 5 por ciento anual en las siguientes tres décadas.

Como producto de este crecimiento, desde mediados de los sesenta, casi al mismo tiempo en que la ciudad alcanzaba el millón de habitantes, se inició el proceso de conurbación hacia los municipios vecinos de Tlaquepaque y Zapopan. De entonces para acá, la población de la metrópoli se ha cuadruplicado.

Sin embargo, este crecimiento dista de ser internamente homogéneo y por el contrario contemplamos un mosaico cada vez más diferenciado entre un núcleo central constituido por el municipio de Guadalajara, un primer anillo formado por los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, y un segundo anillo, con el resto de los municipios conurbados.

Así el crecimiento del municipio de Guadalajara continuó en términos absolutos hasta el año de 1980, cuando se estabilizó por un período y en el último decenio empezó a registrar una leve disminución poblacional. En cambio los otros tres municipios que integran el Área Metropolitana (Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan) incrementaron tanto en términos absolutos como en sus tasas promedio anual sus ritmos de crecimiento.

La base económica de la ZCG se fundamenta en una industria diversificada, pero cuya importancia es menor que la del sector terciario, en el que labora más de la mitad de la PEA. La ZCG es la segunda concentración del país en

términos de sus intercambios comerciales y la tercera por el volumen de su producción industrial Concentra el 74 por ciento de los establecimientos industriales del estado de Jalisco. De 1970 al año 2000, la ZCG seguía siendo el principal centro de actividades económicas en Jalisco.

En el sector productivo, las características más notorias han sido la continuidad de la articulación entre la pequeña, mediana y gran industria así como la relocalización de sus establecimientos. Por otro lado, la crisis económica y la globalización han propiciado la fragmentación de los procesos productivos. Este cambio se ha dado tanto en las ramas industriales tradicionales como en las más modernas. Las del vestido y calzado han instalado gran número de talleres de maquila domiciliaria en casi todas las zonas populares, especialmente en la zona oriente de la ciudad. Estas y otras actividades manufactureras se han desplazado incluso a ciudades pequeñas

Analizada en forma interna la Zona Conurbada se puede observar que la terciarización es aún mayor en la Ciudad Central (Guadalajara), pasando del 62% que tenía en 1990 al 72.4% en 1998; el Área Metropolitana en su conjunto obtiene para 1998 un 65% de su población ocupada en el sector terciario.

Sin embargo, los cambios más radicales se están dando en los municipios conurbados, que disminuyen en forma importante el porcentaje de la población ocupada en el sector primario, para obtener un 54% dedicada al sector manufacturero, debido a la creciente implantación industrial en los municipios de El Salto y Tlajomulco.

De acuerdo con los 10 indicadores seleccionados por el Population Crisis Committee (seguridad pública, costo de la comida, densidad habitacional, estándares de vivienda, comunicaciones, educación, salud pública, nivel de ruido, flujo del tráfico y calidad ambiental) la ZCG ocupaba en 1990 el lugar quincuagésimo tercero entre las 100 metrópolis más grandes del mundo Ello indica un nivel ligeramente superior al medio en la calidad de vida a nivel internacional.

A partir 1970 se inició la proliferación de asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad. Estos ocupan alrededor del 23 por ciento de la superficie de la ZCG (unas 6,100 hectáreas) y en ellos habita el 25 por ciento de la población. De estos asentamientos, el 75 por ciento se encuentra en áreas ejidales, el 21 por ciento en zonas privadas y el 4 por ciento sobre terrenos públicos. Su ritmo de crecimiento es de 7.5 por ciento anual

Las planicies de valles como el de Tesistán, con poca dureza del suelo y cercanos a las vías terrestres de comunicación, han sido objeto de venta e invasión, amenazando gravemente las actividades agrícolas.

En la cobertura de servicios, la ZCG tiene, en conjunto, un índice relativamente alto. En el año 2000, la mayor parte de las viviendas (67 por ciento) eran propiedad de quienes las habitaban; el 91 por ciento de ellas contaba con suministro de agua potable; el 97 por ciento disponía de energía

eléctrica y el 93 por ciento tenía drenaje. En cada uno de estos rubros, de 1970 a 1990 se han logrado avances significativos en los municipios de la ZCG.

Cabe señalar finalmente que Guadalajara destaca entre las metrópolis del país por su trayectoria de más de medio siglo en la gestión urbana mediante fórmulas de participación social y de financiamiento desarrolladas localmente y que en ciertas épocas fueron muy exitosas para encauzar el proceso de urbanización. A principios de los años cincuentas, precisamente cuando la ciudad de México empezaba a ser metrópoli, esta ciudad puso en operación mecanismos de concertación público-privado, que le permitieron dotarse de una gran infraestructura, construir una cultura de participación vecinal y librar con decoro la avalancha demográfica que sobrevendría en los siguientes lustros.

Guadalajara es también una metrópoli donde está funcionando desde hace doce años un Consejo de Zona Metropolitana como una instancia de coordinación gubernamental y de regulación urbanística. Está integrado por ocho municipios y varias dependencias estatales y federales. En él participan los Ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Las tareas prioritarias que atiende el Consejo son las de ordenar y regular el crecimiento urbano; buscar las fórmulas para operar y administrar con eficiencia los servicios públicos y acordar las formas más eficaces para ejecutar las

La iniciativa de un observatorio urbano

Como se ha visto, la capital del Estado de Jalisco es hoy una aglomeración dinámica que cuenta con una geografía envidiable, aporta el cinco por ciento del producto nacional y ha desarrollado sistemas pioneros para su gestión urbana. Sin embargo, aún enfrenta graves deficiencias en su infraestructura, serios problemas de carácter ambiental y crecientes desafíos de orden social.

Y sin embargo, los verdaderos retos están por venir en las próximas décadas, cuando otros dos millones de habitantes se agreguen a la conurbación y las dificultades de alojamiento, de sanidad y de gobernabilidad, entre otras, se acrecienten. Las limitaciones presupuestales, los desfases administrativos y la precariedad de recursos humanos capacitados pueden dificultar aún más la aplicación de las políticas públicas.

Ante la complejidad y magnitudes de estos problemas se vuelven urgentes nuevos instrumentos que permitan afrontar las demandas metropolitanas con mejores posibilidades. Una de ellos es el de monitorear y evaluar las condiciones y tendencias en la transformación de la urbe para evaluar los programas institucionales y poder intensificarlos o revisarlos oportunamente.

Afortunadamente en nuestra ciudad existen sólidas y prestigiosas instituciones académicas que en los últimos años han ampliado el conocimiento y la docencia en la los temas urbanos y ambientales.

Con este bagaje, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, y la Universidad de Guadalajara a través de varios de sus centros universitarios, han conjuntado su quehacer académico y profesional en el establecimiento y operación de un sistema de análisis de información urbana y ambiental: el Observatorio Metropolitano de Guadalajara.

Para estas tres universidades jaliscienses, el Observatorio Metropolitano de Guadalajara –OMEGA por sus siglas– busca ser un espacio académico orientado al estudio científico y la investigación multidisciplinaria del fenómeno metropolitano de la capital tapatía. El objetivo que persigue el OMEGA es analizar y evaluar permanentemente las condiciones de esta metrópoli en materia ambiental, urbana, económica y social, con la finalidad de contribuir –a través de información confiable, oportuna y accesible– al logro de una ciudad más equitativa, humana y funcional.

Para lograrlo, este observatorio ha definido cinco líneas de trabajo permanente:

- Monitoreo y evaluación de los reportes sobre el estado de la ciudad.
- Consulta y participación ciudadana respecto de los asuntos públicos metropolitanos.
- Capacitación profesional de agencias y actores sociales concurrentes.
- Investigación e innovación en materia de políticas urbanas y programas institucionales, y
- Comunicación y difusión poniendo al alcance de la ciudadanía la información producida.

La aproximación a la realidad metropolitana se articulará sobre tres ejes:

- El Ambiental centrado en los aspectos ecológicos de la urbe.
- El Urbano-territorial enfocado a las transformaciones de los espacios, y
- El Eje Temático Económico-social referido a los patrones demográficos y las dinámicas productivas de la gran ciudad.

La operación del observatorio

Para la instrumentación operativa del Observatorio se ha elaborado un convenio a ser suscrito entre las Universidades, entre cuyas cláusulas figuran las siguientes:

Para la operación del Omega, las Universidades acuerdan llevar a cabo las siguientes acciones:

- Colaborar en el desarrollo de capacidades para la recolección, manejo y aplicación de la información urbana, centrada en indicadores y mejores prácticas, privilegiando la colaboración con el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la Red Nacional de Observatorios Urbanos de Sedesol y el programa HÁBITAT de Naciones Unidas.
- Estimular procesos de consulta de base amplia, para ayudar a identificar e integrar las necesidades de información.
- Proveer información y análisis a todos los interesados para lograr una participación más efectiva en la toma de decisiones sobre asuntos urbanos.
- Compartir información y conocimientos, tanto generales como especializados, usando tecnologías e infraestructura de información avanzada, apoyándose en su caso en los convenios existentes con el Instituto de Información Territorial.
- Establecer acuerdos y programas operativos que podrán incluir, de manera enunciativa y no limitativa, acciones relacionadas con el intercambio de información científica, bibliográfica, tecnológica y socioeconómica.
- Dar facilidad a los miembros de su personal para que participen en el desarrollo de las acciones propias del "OMEGA".

Las partes se comprometen a elaborar anualmente un documento que describa las actividades a desarrollar, los programas a los que se vinculan, el presupuesto para cada actividad, la definición de las fuentes de financiamiento, el personal involucrado, las instalaciones y equipos a utilizar, el calendario de trabajo, así como las previsiones de gastos y cualesquiera otras estipulaciones que las partes consideren necesarias o importantes para el cumplimiento del objetivo.

Las partes acuerdan que para la operación y seguimiento de las acciones derivadas del presente convenio, integrarán un cuerpo colegiado interinstitucional denominado "Comité Coordinador", el cual podrá si lo consideran conveniente las partes y según se establezca, fungir entre otros asuntos, como encargado de operar y darle seguimiento a los acuerdos derivados de la operación y necesidades del "OMEGA".

El Comité Coordinador estará integrado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero. Dichos cargos serán ocupados por los titulares representantes de cada institución.

Son atribuciones del Comité Coordinador:

- Validar el PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO a que se refiere la cláusula quinta, mismo que deberá ser suscrito por el titular representante de cada una de las partes.
- Supervisar la ejecución y el cumplimiento del PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO y en su caso, proponer su modificación.

- Gestionar ante terceros de carácter nacional e internacional, recursos para el desarrollo de las acciones que deriven del presente.
- Establecer lineamientos, para la distribución y aplicación de los recursos que se destinarán a la ejecución de las acciones acordadas, así como la repartición o ubicación de bienes que se obtengan por donación a través de terceros, buscando siempre la equidad entre las partes.
- Establecer las políticas de financiamiento, buscando la viabilidad del o los proyectos.
- Proponer la resolución de cualquier controversia que se suscite entre las partes y/o la resolución de cualquier cuestión que no se encuentre prevista en el presente convenio.

El funcionamiento del Comité Coordinador se sujetará a lo siguiente:

- Será presidido por el Presidente.
- El Presidente durará en funciones un año, a partir de su designación.
- La presidencia será rotativa anualmente entre los titulares representantes de cada institución de la siguiente forma: primer año “ITESM”, segundo año “ITESO” y tercer año la “UDEG”.
- Ninguna institución podrá a través de su titular representante presidir nuevamente el Comité dentro de los 2 años siguientes a que haya terminado su periodo.
- Las decisiones del Comité serán tomadas por consenso.

La red mundial y la red nacional de observatorios urbanos

La iniciativa del Observatorio Metropolitano de Guadalajara se articula a los esfuerzos nacionales y mundiales por proporcionar un mejor futuro urbano a millones de personas. El OMEGA forma parte de la red global de Observatorios Urbanos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. En la actualidad, 237 ciudades de los cinco continentes proporcionan datos precisos acerca de los 49 indicadores mundiales que dan cuenta del nivel que guardan estas localidades en materia de infraestructura, medio ambiente, vivienda, transporte y suelo, entre otros.

El sistema de Observatorios Urbanos de las Naciones Unidas es una red mundial de información y de construcción de capacidades creada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), con el propósito de auxiliar a los gobiernos nacionales, regionales y locales, a la sociedad civil, y en general a toda institución que respalda la Agenda Hábitat, a lograr su implantación.

Su propósito final es apoyar a los gobiernos, autoridades locales y sociedad civil a:

- Mejorar la recolección, manejo, análisis y uso de la información para la formulación de políticas urbanas más eficaces.
- Aumentar su comprensión de la dinámica socioeconómica de la(s) ciudad(es) y el uso de dicho conocimiento para una planeación más efectiva de las actividades a realizar.
- De acuerdo a UN-Hábitat, los objetivos de la red de Observatorios Urbanos son:
- Estimular procesos de consulta de base amplia para ayudar a identificar e integrar las necesidades de información.
- Colaborar en el desarrollo de capacidades para la recolección, manejo y aplicación de la información urbana, centrada en indicadores y mejores prácticas.
- Proveer información y análisis a todos los interesados para lograr una participación más efectiva en la toma de decisiones urbanas.
- Compartir información y conocimientos, tanto generales como especializados, usando tecnologías e infraestructura de información modernas.

En el plano local, UN-Hábitat apoya y promueve la creación de Observatorios Urbanos Locales entre instituciones socias con aptitud para capacitar y cooperar en el desarrollo de las capacidades locales.

A su vez, el Observatorio Metropolitano de Guadalajara servirá como experiencia piloto para otras iniciativas similares con las que la Secretaría de Desarrollo Social conformará una Red Nacional de Observatorios Urbanos dentro del Programa Hábitat México que el gobierno federal emprende con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de los programas de desarrollo territorial y urbano.

Derivado de lo anterior, la Sedesol, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional, tiene como propósito nacional consolidar un sistema de información sobre políticas y toma de decisiones nacionales, regionales (metropolitano) y locales (municipal) en materia de desarrollo social urbano denominada Red de Observatorios Urbanos.

La función de la Red de Observatorios Urbanos es coadyuvar en la consolidación del Programa Hábitat y la consolidación de la capacidad regional y local de organización en la implantación de la Agenda Hábitat y la Agenda 21. Su propósito general es coordinarse con los gobiernos estatales, municipales y la ciudad civil para:

- Conocer la organización funcional social y económica del SUN.

- Lograr una planificación nacional, regional y local más efectiva.
- Generar información e investigación socio-urbana en apoyo al Programa Hábitat.
- Prever y potenciar adecuadamente las acciones del Programa Hábitat.

La Red se plantea entonces como una herramienta de las cinco vertientes de acción local de la Sedesol, a saber:

- Mejoramiento de barrios.
- Superación de la pobreza urbana.
- Mujeres jefes de familias.
- Reserva de suelo urbano.
- Ordenamiento territorial.

En México, el Programa Nacional de Desarrollo, en su ámbito urbano, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 establecen 4 grandes objetivos para el Sistema Urbano Nacional (SUN):

- Lograr la competitividad económica del SUN.
- Mejorar la gobernabilidad del Sistema Urbano Nacional.
- Lograr cohesión social en la población nacional.
- Mejorar la planeación y gestión del SUN.

Para alcanzarlos, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) opera los siguientes programas de trabajo:

- Hábitat.
- Combate a la pobreza urbana.
- Superación de la pobreza urbana.
- Capacitación y fortalecimiento institucional.
- Investigación para el desarrollo local.

En particular, el Programa Hábitat de Sedesol busca impulsar proyectos de desarrollo urbano en ciudades mayores a cien mil habitantes, con miras a alcanzar los 4 objetivos antes descritos. Su ejecución local se realiza mediante las Agencias de Desarrollo Hábitat y el Fondo Hábitat.

Y en el ámbito más local, el Observatorio entablará un diálogo con las distintas dependencias y entidades que atienden la cuestión urbana y ambiental en la región. Las delegaciones federales de Sedesol Y Semarnat, el Gobierno Estatal, el Consejo de la Zona Metropolitana, y los ayuntamientos de Guadalajara, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan serán nuestros interlocutores privilegiados.

El Observatorio Metropolitano de Guadalajara ofrecerá una visión global de la metrópoli muy útil como información práctica para administradores y tomadores de decisión; técnicos y políticos; inversionistas y promotores; consejos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales; empresas y agrupaciones productivas, pero sobretodo tendrá disponible información accesible para el ciudadano interesado en la situación de su entorno vital y en el futuro de su ciudad. La promoción económica, el desarrollo local, la calidad de vida y la sustentabilidad son los aspectos que servirán para proporcionar una base de datos estadísticos producidos desde este trabajo que nace con pretensiones de pluralidad.

Con la instalación del Observatorio Metropolitano de Guadalajara, sin duda se avanzará en la construcción del proyecto que Guadalajara requiere. Y al mismo tiempo se dará un paso adelante en la aplicación de la Agenda 21, en la instrumentación del Programa Hábitat del Gobierno Federal y en el seguimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Referencias Bibliográficas

- Arroyo, Jesús. (coord.) *Guadalajara en el Umbral del Siglo XXI*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jal. 1992.
- Consejo Metropolitano de Guadalajara. *Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara* Mayo de 2000.
- Observatorio Metropolitano de Guadalajara. *Programa de Trabajo 2003-2004*. Guadalajara, Jal. Abril 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Instalación de un Observatorio Urbano*. Una Guía para Unirse a la Red Global de Observatorios Urbanos, Nairobi, Kenia. 2001.
- Ramírez S., J. Manuel *¿Cómo Gobiernan Guadalajara? Demandas Ciudadanas y Respuestas de los Ayuntamientos*. UNAM-U.de Guadalajara. 1998.
- Riviere D'Arc, Helene. *Guadalajara y su Región*. Influencias y Dificultades de una Metrópoli Mexicana. Ediciones Sepsetentas. México D.F. 1973.
- Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. México D.F. Noviembre 2001.