

El presente texto tiene carácter preliminar.  
Es un documento de trabajo preparado para la  
reunión de la “Red Iberoamericana de  
desarrollo territorial sostenible” a efectuarse los días  
7, 8 y 9 de diciembre de 2009 en la Universidad  
Nacional de Cuyo, en Mendoza, Argentina.

## GUADALAJARA: CRISIS URBANA, PLANIFICACION URBANA METROPOLITANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Luis Felipe Cabrales Barajas*  
*Universidad de Guadalajara*

No se debe confundir nunca la ciudad con el discurso que la describe

*Italo Calvino*

### ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACION URBANA EN ESPACIOS METROPOLITANOS: UN DEBATE ABIERTO

En un análisis sobre los fundamentos teóricos del ordenamiento territorial hemos afirmado que se trata de un concepto difuso, demasiado permeable y de difícil de comunicación (Cabrales, 2006: 601).

Esto se explica en buena medida por el carácter polisémico del concepto y por su naturaleza política que lo somete constantemente a mutaciones conceptuales e incluso a la adición de nuevos objetivos, a la manera de “cajón de sastre”. Su puesta al día esta marcada por la evolución de las funciones del Estado y la sucesión de paradigmas de desarrollo.

Si bien esos atributos le confieren un carácter dinámico y flexible, también supone una debilidad epistemológica, dificultades para lograr la instrumentalización de políticas y en consecuencia falta de credibilidad por parte de la sociedad, e incluso genera desconfianza entre los responsables políticos.

Una de las tareas pendientes de la planificación territorial, tanto en su vertiente académica como en su dimensión aplicada es debatir sobre la relación entre el urbanismo y el ordenamiento territorial ¿son instrumentos planificadores excluyentes o complementarios?

Examinar la articulación entre ambas es por demás complejo y necesariamente implica realizar una reflexión sobre las competencias del ordenamiento territorial, sus las escalas de aplicación y el entramado institucional que lo soporta, a fin de perfilar las posibilidades de diálogo con lo que genéricamente llamamos planificación urbana.

A partir del concepto de “desarrollo territorial sostenible” se puede construir un andamiaje teórico y metodológico encaminado a disolver el imaginario tradicional que considera a la ciudad, el campo y los espacios naturales como

categorías excluyentes, cuando en ocasiones se encuentran imbricados e incluso yuxtapuestos.

Si bien es cierto que cada cual tiene atributos diferenciales, también es posible afirmar que las pautas de comportamiento de los territorios generan procesos de intercambio e interdependencia, aunque siempre bajo el dominio de las lógicas de la ciudad, escenario principal de la acumulación de capital, asiento de los principales poderes y lugar predilecto para el consumo.

El ejercicio analítico de las relaciones urbanismo-ordenamiento territorial necesariamente pasa por el estudio de casos. Aunque cada ciudad muestra atributos irrepetibles, suponemos que habrá aspectos estructurales que se repiten y por tanto es factible realizar comparaciones y sistematizar procesos.

Nuestra pretensión es reflexionar sobre las posibilidades reales de diseño de infraestructuras de gestión metropolitana que se acoplen con los principios de inclusión social y sustentabilidad ambiental, en definitiva, que otorguen un mayor grado de certeza para gobernar la complejidad de los sistemas urbanos.

#### GUADALAJARA: DIMENSION REGIONAL DE LA URBANIZACION Y CRISIS DE LA PLANIFICACION Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Uno de los principales atributos de los espacios metropolitanos es la diversidad de posturas existentes a la hora de diagnosticar sus problemáticas. Si se apela a las posiciones críticas del ciudadano medio y a la visión de académicos y líderes de opinión, la Zona Metropolitana de Guadalajara enfrenta una crisis urbana, visible sobre todo en la anarquía en sus patrones de ocupación territorial y en los problemas de movilidad: todo ello redundando en la pérdida de calidad de vida.

Sobre este último aspecto, existen estudios que avalan el colapso vehicular: la velocidad promedio del tráfico se ha reducido a 19 kilómetros por hora (*El Informador*, 05.10.2009). La ciudad contaba en el año 2005 con 4'095,853 habitantes, mientras que el número de automóviles llega a 1.525.931. A partir del año 2000, el parque vehicular incorporó un promedio anual de 123,972 unidades, mientras que el incremento demográfico ronda los 80.000 habitantes. Lejos de representar un signo de desarrollo, se traduce el deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos y en la reducción de la eficiencia económica puesto que no hay una ampliación de vialidades acorde con tales ritmos de expansión vehicular.

El desencanto por la ciudad se ha hecho patente desde varios frentes. El 7 septiembre de 2009 aconteció un hecho que simboliza la falta de consensos sobre las políticas urbanas y el fracaso de uno de los proyectos estrella en Guadalajara: el alcalde anunciaba “con el rostro desencajado y sin admitir preguntas de los reporteros” (López, 2009: VI) la inviabilidad para construir en las inmediaciones del Parque Morelos la Villa que alojaría a los deportistas que participarán en los Juegos Panamericanos de 2011.

Durante más de dos años se trabajó en el proyecto, e incluso había iniciado el derribo de algunas fincas, en un barrio degradado que se ubica a solo 6 calles de la Catedral. Este fracaso supone además la pérdida de 380 millones de pesos invertidos en estudios, diseños arquitectónicos y compra de suelo, aunque suponemos que esto último debería considerarse más un recurso pasivo antes que una pérdida.

No obstante, días después la ciudad fue objeto de dos reconocimientos que pueden ayudar a recuperar la autoestima: Guillermo Peñaloza, director de *Walk & Bike for Life*, señaló que la Vía Recreativa de Guadalajara, una ruta que cierra el tráfico de automóviles para el disfrute dominical de ciclistas, se consideraba como la más exitosa de las creadas en los últimos 10 años (*El Informador*, 13.09.09).

La afirmación tiene como fundamento el número de participantes y la buena organización del sistema. Pero también destacó un hecho que no debe desdeñarse: la actitud colaborativa de cuatro ayuntamientos para articular una amplia red ya que en sus inicios la Vía Recreativa solo abarcaba un sector de Guadalajara. Se trata por tanto de una buena práctica que ha evolucionado de menos a más, y que además adquirió rango metropolitano.

En el seno del III Seminario Internacional Movilidad y Ciudad del Siglo XXI, efectuado septiembre de 2009 en Bogotá, el Macrobus de Guadalajara recibió el galardón como el mejor proyecto de (BRT) Bus Rapid Transit durante 2008, ello por su contribución al mejoramiento del transporte masivo (*El Informador*, 23.09.2009).

Inspirada en el modelo de transporte integral de Curitiba, el Transmilenio de Bogotá y las experiencias del Optibus de León, Guanajuato y el Metrobus de la Ciudad de México, la primera línea del Macrobus empezó a operar en marzo de 2009. A lo largo de una ruta de 16 kilómetros que engarza 27 estaciones por la Calzada Independencia y la Avenida Gobernador Curiel, el sistema traslada a 125 mil usuarios por día.

Cabe mencionar que durante 20 años no se había realizado ninguna intervención relevante a favor del transporte colectivo, lo que aunado al explosivo incremento de vehículos particulares ha colocado al tema de movilidad como uno de los problemas más acuciantes de la metrópoli. Aún así la obra ha sido polémica e incluso ha generado un movimiento ciudadano que se opone a la construcción de la segunda línea ya que parte de los vecinos de las calles directamente involucradas se consideran afectados.

Estos hechos dan una idea general de las tensiones urbanas en una ciudad que hasta la década de 1960 se desarrolló sin grandes sobresaltos. Asentada sobre el Valle de Atemajac, la ciudad de Guadalajara fue fundada el 14 de febrero de 1542. Históricamente ha desempeñado un papel como nodo regional, ha fungido como ciudad articuladora de relaciones funcionales con el centro y el norte del país. Secularmente ha destacado por su función administrativa y especialización comercial.

También es portadora de un modelo industrial tradicionalmente apoyado en pequeñas empresas, y parte de su inserción económica internacional se ha producido a través de la industria electrónica. Sobresale también como ciudad promotora de actividades culturales, sobre todo a partir de la organización de la FIL (Feria Internacional del Libro), la más relevante de celebradas en los países de habla hispana.

Tal como ha ocurrido en muchas metrópolis latinoamericanas, Guadalajara ha desarrollado una fase acelerada de expansión urbana desde mediados del siglo XX que se asocia con el proceso de industrialización derivado de las políticas de sustitución de importaciones.

Bien podría afirmarse que Guadalajara perdió su inocencia cuando alcanzó el millón de habitantes, hecho ocurrido en 1964. El conglomerado urbano experimenta el proceso de conurbación o anexión física y articulación funcional

de la ciudad central, en este caso de Guadalajara, con las vecinas poblaciones de Tlaquepaque y Zapopan, lo que ocurrió en la década de 1960. A partir de la década de 1980 se presentó el mismo fenómeno que ligó a Tonalá al conjunto urbano.

Estos tres municipios interiores conforman la primera corona metropolitana, misma que ha soportado la mayor parte del desdoblamiento urbano y residencial de Guadalajara y que abarca un radio aproximado de 15 kilómetros a partir del centro.

Lo anterior da por resultado la conformación una Zona Metropolitana que en 2005 llegó a los 4.095.853 habitantes y que se completa con cuatro municipios exteriores a los antes citados y configuran la segunda corona: El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos (Cuadro 1). Estos municipios participan con un contingente demográfico de 367.388 habitantes, con lo cual tenemos por resultado una ciudad que rebasa los cuatro millones de personas.

Esta segunda envolvente se extiende aproximadamente hasta 35 kilómetros a partir del centro de Guadalajara. El impulso urbanizador sobre este espacio genera crecimientos radiales, un esquema tentacular apoyado sobre los ejes que desde la ciudad madre configuran líneas divergentes, con lo cual se propicia una colonización a veces discontinua. La ciudad crece “a saltos” y va dejando espacios intersticiales, lo que provoca un modelo que se resiste a la disciplina urbanística y ejerce presión, y muchas veces depreda los entornos agrarios y naturales. Estos últimos están simbolizados por valores excepcionales como lo son La Barranca del Río Santiago, El Bosque de la Primavera y las vasos lacustres de Cajititlán y Chapala.

La forma de expansión urbana complica el cálculo de su superficie, sin embargo podemos estimar que ronda las 45.000 hectáreas.

**CUADRO 1: EVOLUCION DEMOGRAFICA DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA 1970-2005 Y TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSALES (%).**

	1970	1980	1990	2000	2005	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2005
<b>GUADALAJARA</b>	1.199.391	1.626.152	1.650.205	1.646.319	1.600.940	3,091	0,147	-0,024	-0,557
<b>Subtotal CD. CENTRAL</b>	1.199.391	1.626.152	1.650.205	1.646.319	1.600.940	3,091	0,147	-0,024	-0,557
<b>ZAPOPAN</b>	155.488	389.081	712.008	1.011.021	1.155.790	9,606	6,229	3,568	2,713
<b>TLAQUEPAQUE</b>	100.945	177.324	339.649	474.178	563.006	5,796	6,715	3,393	3,494
<b>TONALA</b>	24.648	52.158	168.555	337.149	408.729	7,784	12,445	7,179	3,926
<b>Subtotal 1ª. CORONA RADIO KM. 15</b>	281.081	618.563	1.220.212	1.812.348	2.127.525	8,207	7,030	4,035	3,259
<b>EL SALTO</b>	12.367	19.887	38.281	83.453	111.436	4,865	6,768	8,105	5,954
<b>JUANACATLAN</b>	5.501	8.081	10.068	11.792	11.902	3,921	2,223	1,593	0,186
<b>TLAJOMULCO</b>	35.145	50.697	68.428	123.619	220.630	3,732	3,045	6,093	12,283
<b>IXTLAHUACAN</b>	10.652	12.310	16.674	21.605	23.420	1,457	3,081	2,625	1,626
<b>Subtotal 2ª. CORONA RADIO KM. 35</b>	63.665	90.975	133.451	240.469	367.388	3,634	3,906	6,065	8,846
<b>T O T A L</b>	1.544.137	2.335.690	3.003.868	3.699.136	4.095.853	4,225	2,548	2,104	2,058

Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, Contorno de Población 2005.

La ciudad experimenta el fenómeno de crecimiento decreciente, es decir, en términos absolutos sigue expandiendo su población, aunque refleja tasas cada vez más modestas: durante la década de 1970 experimentó una tasa de crecimiento medio anual de 4,22 % y luego en la de 1980 baja drásticamente a 2,54 %. Ya en la década 1990 se reduce a 2,10 % y durante el primer quinquenio del siglo XXI se sitúa en 2,05 %.

Entre los fenómenos socioterritoriales destaca el proceso centrífugo de difusión urbana de tipo suburbial antes descrito. Al tiempo que Guadalajara entra en una fase de retracción demográfica que la lleva a observar tasas negativas desde 1990, la primera corona alcanza los superlativos, con tasas de 8,20 y 7,03 en las décadas de 1970 y 1980 respectivamente.

Después vendría el relevo, las tasas de crecimiento se experimentaron en la segunda corona tanto en la década de 1990, como en el quinquenio 2000-2005, con tasas de 6,05 y 8,84. En el último corte quinquenal, destaca Tlajomulco de Zuñiga que llegó a una tasa de 12,28, mientras que la tasa general para el conjunto urbano fue de 2,05.

Dicho municipio se ha convertido una de las principales reservas de suelo barato, antes destinado a usos agrarios. Se han asentado ahí urbanizaciones que han tejido un modelo que se reprodujo por todo el país como resultado de la aplicación de políticas de vivienda sin consideraciones de tipo social ni territorial.

Durante el periodo 2000-2008 se experimentó a nivel nacional un boom inmobiliario que aprovechó coyunturas como la liberalización de suelo ejidal barato y la desregulación para vivienda a través de organismo oficiales, que ahora opera bajo lógicas próximas al libre mercado pero asegurando la captación de la demanda popular a través de créditos cautivos. Con tal de no perder la oportunidad crediticia y acceder a una propiedad, miles de familias compran casas sin percatarse de los problemas que la decisión desencadenaría.

Eso propició entre otros fenómenos la apropiación del mercado por grandes empresas inmobiliarias privadas que han construido “macrodesarrollos de miniviviendas” o si se prefiere, “subdesarrollos residenciales”, agrupaciones de casas que no pueden llamarse ciudad, aunque tengan su escala. La gran novedad, y que supone una regresión añadida es que en muchos casos se trata de urbanizaciones cerradas, verdaderas parodias del modelo de las clases media y alta. Los diminutos inmuebles, parecen muebles de pésima calidad.

Santa Fe es un ejemplo mundial de insustentabilidad. Ubicado al sur, en el municipio de Tlajomulco, cubre 109 hectáreas que aglutinan a alrededor de 17,000 casas organizadas en 48 clusters o fraccionamientos cerrados.

El asentamiento que empieza a poblarse en el año 2005 se ubica en un valle inundable, históricamente aprovechado para actividades agropecuarias. Tal condición geográfica obligó a construir canales pluviales, que sin embargo suelen colapsarse y con ello generar inundaciones. Al caer las tormentas la gente se ve obligada al encierro, e incluso se suspenden clases en las escuelas, que por otro lado han sido insuficientes para abastecer a la demanda.

El desencanto es mayúsculo. A los problemas de riesgos hay que añadir la mala calidad de las casas y de las calles, así como los déficits en equipamientos e infraestructuras: el asunto de las escuelas ha sido paliado poco a poco y en el tema del transporte se produjo la creación de un sistema informal mediante bicitaxis y mototaxis, aunque luego se han ido instalando rutas de autobuses.

Entre los principales conflictos se ubica el de movilidad. Para acceder a Santa Fe y sus urbanizaciones colindantes solo existe una vía que se satura. La escena recurrente es la de kilómetros de coches que avanzan a vuelta de rueda. El trayecto en autobús al centro de Guadalajara, o viceversa, es de hora y media.

Santa Fe no es un caso excepcional ni anómalo, encarna el modelo fermentado al calor de la desregulación frenética: fue inaugurado nada menos que por el Presidente Fox. Lo sorprendente es la precariedad urbana se haya instalado masivamente en emprendimientos urbanos generados bajo el esquema "formal".

Procesos como el descrito han contribuido a conformar una ciudad segregada, confusa e ineficiente. Durante los últimos años se propició un crecimiento guiado casi exclusivamente por criterios mercantiles y que aprovecho todo espacio disponible sin que mediara una verdadera política de ordenación.

Se valorizaron zonas interiores y bordes para levantar ostentosas torres de departamentos, se colonizaron espacios agrarios e incluso se presionaron áreas de alto valor paisajístico.

Aunque desde el año 2003 se desató una polémica unos local, en particular en el municipio de Guadalajara sobre la pertinencia de asumir una política densificadora, los promotores inmobiliarios desarrollaron conductas frenéticas y aprovecharon todos los frentes: modelos de baja densidad y edificios verticales, a veces sin considerar criterios elementales de disciplina urbanística, antes que optimizar se busca maximizar las alturas y con ello ampliar los rendimientos económicos. La verticalización experimentada sobre todo en Guadalajara y Zapopan producida en la última década supera a la ocurrida el siglo anterior.

Ante tal fenomenología merece la pena cuestionarse la validez de los instrumentos de ordenación existente, y en todo caso surgen las preguntas obligadas ¿por qué no funcionan? ¿a que se debe que la planificación resulte tan limitada?

La respuesta requeriría de análisis profundos que incorporen las múltiples escalas de la administración pública y las prácticas reales del proceso. No obstante, la principal escala de gobierno se relaciona con las administraciones locales, es decir, los ayuntamientos y en este caso la escala metropolitana, aunque que no existe como figura de representatividad política, lo cual se ha resuelto con algunos instrumentos de coordinación metropolitana, tales como el Consejo Metropolitano creado en 1989.

Tal organismo desarrolla entre otras funciones, la administración de un Fondo Metropolitano creado en 1999 y "que se integra con base en la proporcionalidad de cada municipio a partir del número de habitantes y las participaciones presupuestales federales y estatales" (Consejo de la Zona Metropolitana, 2007: 13).

El presupuesto se destina básicamente a la construcción de infraestructuras que tienen impacto en el conjunto urbano, lo que podríamos considerar que si bien desarrolla estrategias importantes, estas son insuficientes para atender la

multiplicidad de problemas, además de que algunos de ellos son competencia directa de los ayuntamientos.

Es ahí donde se ubica el desencuentro entre la escala metropolitana y municipal. Sin duda las inversiones inmobiliarias constituyen una tentación a la que difícilmente se pueden resistir e incluso ha habido denuncias, por lo menos verbales sobre supuestos actos de corrupción en los municipios con mayor efervescencia edificatoria.

La dinámica urbanizadora se percibe como un signo de desarrollo, detonación de empleo y captación de dinero fresco para las arcas municipales vía cobro de licencias y posterior carga impositiva por el predial. Ello sin reparar los compromisos que asume la administración para dotar de servicios y como es común, la administración pública debe resolver los problemas derivados del incumplimiento de los promotores inmobiliarios.

La ciudad se encuentra en un momento clave para replantear su arquitectura institucional, esta urgida de coordinación intermunicipal una vez que adquiere escala regional. A los ocho municipios metropolitanos se están sumando presiones inmobiliarias ejercidas sobre lugares como El Arenal, Zapotlanejo, Chapala y Jocotepec, con lo cual se perfila una tercera corona metropolitana y con ello la formación de una región urbana cuyo radio rondará el kilómetro 50. La estructura territorial se acerca a lo que Francois Ascher llama una metápolis, como define a las “grandes conurbaciones extensas, discontinuas, heterogéneas y mutipolarizadas” (2004: 57).

Entre los aspectos que acompañan la formación de la región metropolitana se encuentra la reconfiguración de la cultura urbana y la representatividad política. Podemos hablar de construcciones sociales cada vez más diversas, de realidades múltiples donde se entrecruzan espacios disímolos: justamente un hipertexto, existen muchas Guadajaras.

Buena parte de los residentes de la ciudad llegaron de fuera o son tan jóvenes que nunca vieron eso que llamamos ciudad tradicional. Ya no hay referentes comunes. Bien decía Italo Calvino que “la ciudad para el que pasa sin entrar es una, y otra para el que está preso en ella y no sale; una es la ciudad a la que se llega la primera vez, otra la que se deja para no volver; cada una merece un nombre diferente”.

En lo que toca a la cultura política, la metrópoli experimenta una alternancia que permitió el arribo en 1995 del PAN (Partido Acción Nacional) en el municipio de Guadalajara. Este hecho tuvo un efecto de difusión al grado que a partir de 2007 los cuatro municipios centrales tuvieron alcaldes de dicho partido (Cuadro 2). No obstante, el desencanto general por la política desembocó en una estrepitosa caída electoral, en 2010 regresa el PRI (Partido Revolucionario Institucional) a los cuatro ayuntamientos, además de que Tlajomulco de Zuñiga estará en manos del Partido de la Revolución Democrática.

La metrópoli está atravesada por una fragmentación horizontal y vertical de competencias que estimula la descoordinación, a lo cual se suma una estructura a veces bipartidista a la que se ha sumado la fragmentación de tiempos políticos. Algunos autores como Eduardo Rojas señalan que los casos exitosos de revitalización urbana han requerido “de un esfuerzo sostenido durante largos periodos de tiempo” (2004: 188).

Tan importante como la participación ciudadana es el liderazgo político. Casos paradigmáticos de ciudades exitosas coinciden con alcaldes que dada su aceptación social se reeligieron. Sabemos que Barcelona ha sido elevado

como caso modélico. Pascual Maragall fue alcalde de 1982 a 1997, obtenía reelecciones y la ciudad estaba empeñada en someterse a un proyecto urbano innovador y se había comprometido a organizar los juegos olímpicos de 1992. En la Zona Metropolitana de Guadalajara ocurre lo contrario. De entrada la administración local es corta (3 años) y no existe posibilidad de reelección inmediata. Y ahora es común que ocurra algún acontecimiento que justifique que el alcalde abandone el mandato, generalmente para buscar un cargo de mayor jerarquía. Por ejemplo, durante el trienio 2007-2009 el alcalde de Guadalajara renunció cuatro meses antes de finiquitar su periodo para convertirse en Secretario de Salud del Gobierno de Jalisco, el de Tlaquepaque hizo lo propio dos y medio meses antes de concluir su administración se registró como candidato a la presidencia estatal del Partido Acción Nacional. El alcalde de Tonalá abandonó el cargo a la mitad del periodo debido a una acusación judicial y posteriormente retorno al cargo. Estas prácticas dejan en entredicho el compromiso por la ciudad, el tiempo real de una administración es breve y por ahuyenta compromisos reales de largo plazo. A la fragmentación horizontal y vertical de competencias administrativas en materia de urbanismo, se añade la de sus tiempos para ejercer el poder.

**CUADRO 2: ZONA CONURBADA DE GUADALAJARA  
PARTIDOS GOBERNANTES, 1992-2012**

TRIENIO	GUADAJARA	ZAPOPAN	TLAQUEPAQUE	TONALA
1992-1994	PRI	PRI	PRI	PRI
1995-1997	PAN	PRI	PRI	PRI
1998-2000	PAN	PAN	PRI	PRI
2001-2003	PAN	PAN	PRI	PRI
2004-2006	PAN	PAN	PRI	PRI
2007-2009	PAN	PAN	PAN	PAN
2010-2012	PRI	PRI	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia.

Como parte del proceso de comprensión de las fallas y omisiones de la planificación tradicional habrá que incorporar la vertiente de la simulación. Se ha producido una fe ciega en el mercado que ha propiciado el desvanecimiento de la planeación o su mutación hacia esquemas alternativos, pero que en todo caso muestran serias limitaciones.

Más allá de la ideología de cada partido están las prácticas rutinarias: se elabora el plan o el proyecto y luego se olvida, se archiva, no se gestiona. Lo urgente se come a lo importante, o simplemente no hay compromiso real. Esto significa en términos reales que los tiempos muertos del supuesto procesión de planificación a los tiempos vivos. Los pobres resultados son predecibles.



## LOS INSTRUMENTOS METROPOLITANOS DE ORDENAMIENTO URBANO Y ORDENAMIENTO ECOLOGICO TERRITORIAL

Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. Un instrumento temprano que contempló la visión metropolitana fue la *Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala* publicada en 1947, momento en el que empezaba a asomar la conurbación física entre las ciudades situadas en el Valle de Atemajac.

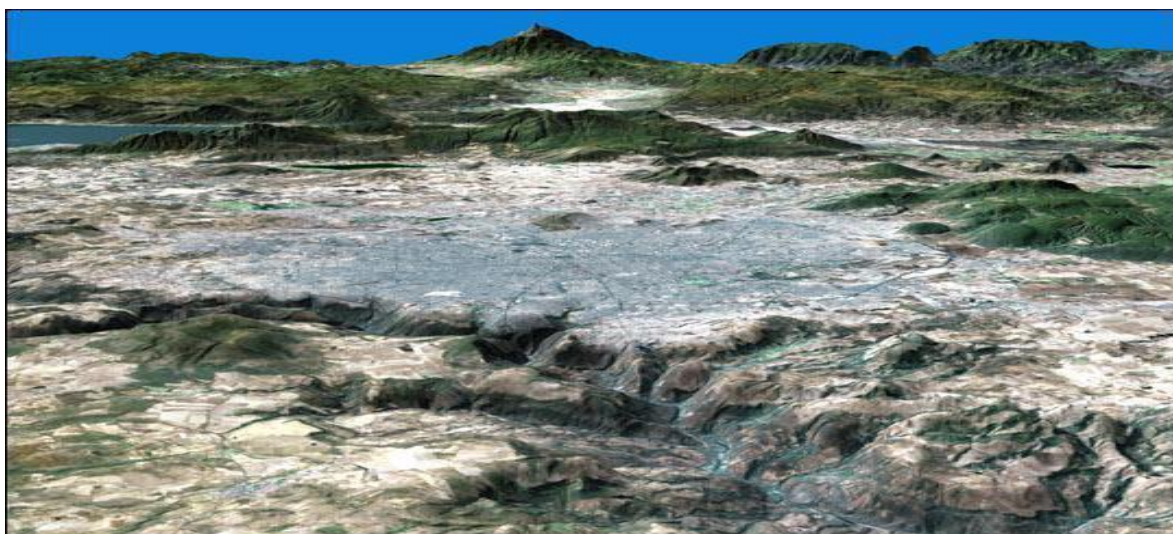
En 1982 se aprobó el POZCG (*Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara*) tenía como universo a los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá y parte de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto.

Se utilizó un criterio de delimitación a partir de cuencas hidrográficas, lo cual explica la incorporación parcial de universos municipales completos y otras en forma parcial. El discurso del Plan se sintetiza en sus dos objetivos generales: a) Ordenar y regular el desarrollo de la Zona Conurbada de Guadalajara para lograr una distribución espacial que sea congruente con las características del territorio, con la dinámica de la población, y que responda a los objetivos del desarrollo y la justicia social, y b) Conservar, regenerar y aprovechar el medio natural y cultural de la Zona Conurbada de Guadalajara para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Gobierno del Estado de Jalisco, 2006: 13).

En cuanto a su dimensión política, llama la atención un aparente clima de consenso: el POZCG fue avalado por los ayuntamientos y aprobado por el Congreso del Estado, algo que hasta la fecha no se ha repetido. Habrá que recordar que en aquella época dominaba en el espectro político un esquema monopartidista.

Hasta el día de hoy, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara de 1982 no ha sido reemplazado, no obstante en las tres últimas décadas han ocurrido acontecimientos que han producido una ciudad por demás compleja y conflictiva.

**FIGURA 1: IMAGEN VIRTUAL DE GUADALAJARA METROPOLITANA**



Fuente: Nasa, 2000.

En el año 2000 se dio a conocer el proyecto de *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara*, que tenía como objetivo inicial “actualizar el plan vigente, expedido en el año de 1982” (Consejo Metropolitano de Guadalajara, 2000: 6).

En ese momento se consideraba como universo al municipio de Guadalajara y siete municipios conurbados: Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga. Además de la ampliación su ámbito, destaca el hecho de estar avalado por el Consejo Metropolitano de Guadalajara, instancia creada en 1989, en la que participan los municipios referidos más 13 dependencia estatales y 3 federales.

La enumeración de objetivos propuestos contempla 10 puntos, entre ellos: a) Definir la imagen objetivo central de la ZCG, congruente con sus posibilidades de desarrollo económico y social, y con las características de su medio natural, b) Definir la forma de crecimiento de la Zona Conurbada de Guadalajara a un horizonte mínimo de 25 años para conducir y orientar las acciones de desarrollo urbano tomando en cuenta el entorno natural, la factibilidad de los servicios y las aptitudes del territorio, y c) Coordinar las disposiciones generales en materia de zonificación de los usos del suelo, para que los ayuntamientos de la Zona Conurbada mantengan un lenguaje homologado y coordinado (*Idem*. P. 6).

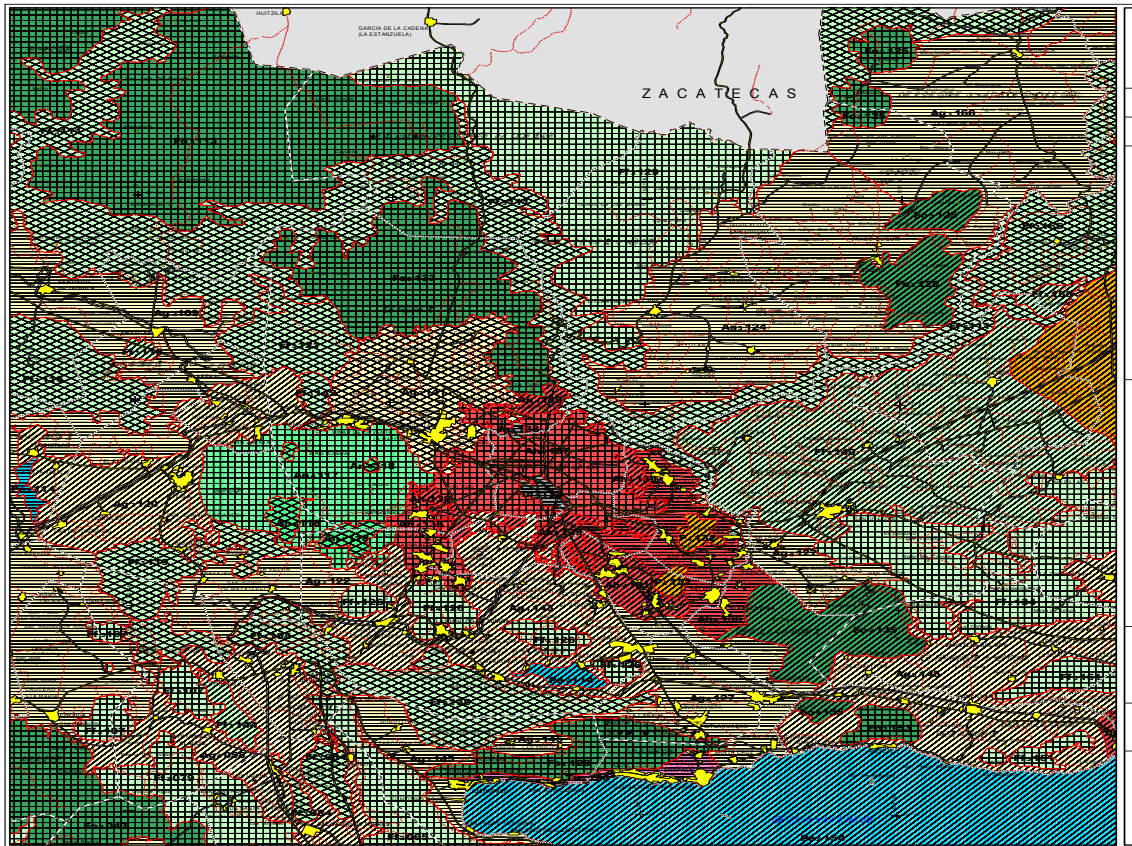
Es plan nunca fue aprobado, sin que se dieran a conocer públicamente las causas. Para esos momentos la ciudad ya encerraba gran cantidad de tensiones y discordias políticas que probablemente impidieron la generación de consensos.

En 2001 se produce un hito con la aprobación del POET (Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco), por parte del Ejecutivo de Jalisco, con el aval del gobierno federal a través de la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales). Para la generación de tal instrumento se encargó el estudio técnico a la Universidad de Guadalajara. La metodología contempló la definición de UGA`S (Unidades de Gestión Ambiental) previo análisis de los subsistemas natural, social y productivo. El universo jalisciense se dividió en 12 regiones-plan, entre ellas la región centro que aloja la totalidad de la metrópoli de Guadalajara.

En la concepción del POET se sigue un tratamiento a escalas territoriales que subordina los procesos urbanos, o en todo caso se consideraría que son competencia de otros instrumentos. Si bien esto puede responder a una necesaria división del trabajo y de competencias institucionales, también refleja las limitaciones de la planificación dada la interdependencia entre los ámbitos urbanos y los que no lo son, pero que en definitiva afectan a amplios territorios a través de procesos migratorios, intercambios económicos, difusión de estilos de vida y extracción de recursos naturales.

El hecho de que el POET haya sido sancionado legalmente no ha garantizado su gestión. En todo caso se utiliza como un marco de referencia que suele citarse en momentos de controversia, particularmente cuando existen presiones para urbanizar. No es casual que casos mas recurrentes se produzcan en el entorno de Guadalajara y en la costa, lugar con alta vocación para el turismo litoral y por tanto blanco favorito para proyectos inmobiliarios de gran calado.

**FIGURA 2: ESQUEMA DE ORDENAMIENTO  
ECOLOGICO-TERRITORIAL REGION CENTRO DE JALISCO.**



Fuente: SEMARNAT – Universidad de Guadalajara (2001) Programa de ordenamiento Ecológico Territorial de Jalisco.

El divorcio manifiesto entre el ordenamiento territorial y la planificación urbana viene a confirmar la necesidad de articular los planes de ordenamiento ecológico territorial con instrumentos que trabajan a escalas urbanas finas, reto ciertamente complicado que demanda una coordinación entre los ayuntamientos y las escalas supramunicipales.

El documento que da continuidad al proceso de planificación de la metrópoli limita su alcance al diagnóstico y trazo de escenarios futuros. Fue publicado en el año 2007 bajo el título *Región Metropolitana de Guadalajara, prospectiva 2007-2013*.

Se señala como antecedente la propuesta que hizo la Secretaría de Desarrollo Urbano en 2002 de promover la elaboración de un Plan para la Región Metropolitana de Guadalajara, en el seno del Consejo Metropolitano y con la participación de todos los ayuntamientos.

Esto bajo la coyuntura de arranque de las nuevas administraciones locales. En el caso del municipio de Guadalajara y todos los de la primera corona están gobernados por el mismo partido, que además ostentaba el poder estatal, el Partido Acción Nacional.

Entre los méritos del documento está el de explicitar señales de alarma sobre la crisis urbana. Así por ejemplo se anota la carencia de visión metropolitana, la

pérdida de competitividad y calidad de vida, el deterioro ambiental, la falta de agua potable, drenaje y saneamiento, el desorden urbano y la ineficiencia de la movilidad metropolitana y regional (Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, 2007: 15-19).

A pesar de no estar sancionados legalmente, tanto el proyecto del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (2000) y el documento titulado Región Metropolitana de Guadalajara, prospectiva 2007-2013 aportan elementos sobre la imagen-objetivo de la inminente región urbana.

No obstante, aquí hay que aclarar que no existe un proceso de amplia difusión entre la ciudadanía y además se sigue un estilo de planificación que privilegia la “ciudad por proyectos”, la ejecución de grandes obras públicas y no contempla procesos participativos.

Cabría preguntarse si la intención es que a escala metropolitana solo se señalen grandes directrices territoriales y se asuma un estilo indicativo de ordenamiento, y sea en las escalas municipales donde practique un estilo normativo o vinculante. Para este efecto opera la figura de planes parciales, que en la práctica se constituye como la figura predilecta para la planificación urbana.

La tarea pendiente sigue siendo generar un esquema que devuelva la escala humana a la ciudad y combata la urbanización depredadora. El modelo desregulador facilita la imposición de poderes fácticos que llegan a superar al Estado. En materia de ordenamiento territorial y planificación urbana la industria inmobiliaria, que además tiene gran capacidad para actuar corporativamente es capaz de doblegar el interés público y anular los tímidos esfuerzos planificadores, ante lo cual se requieren contrapesos públicos y activismo ciudadano.

En la ciudad metropolitana de Guadalajara han detonado una serie de movimientos ciudadanos que reclaman una mejor calidad de vida. Así por ejemplo hay un fuerte movimiento a favor del uso de la bicicleta, mismo que aglutina a diversas agrupaciones, principalmente de jóvenes.

También se ha formado el Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable que ha logrado el trabajo coordinado de varias asociaciones ciudadanas que apelan al desarrollo de la movilidad no motorizada, entre ellas Ciudad para Todos.

Estos gérmenes dan cuenta de manifestaciones que desaprueban el crecimiento avasallador guiado por un esquema que privilegia la producción económica pero atenta contra la reproducción social. Es por ello que se hace necesario explorar esquemas alternativos de planificación que logren un ensamblaje con las dimensiones sociales y ambientales.

Un ejemplo de tal modelo es el desarrollado por la ciudad colombiana de Medellín, mismo que parte del concepto de “urbanismo social” basado en cinco ejes: a) planear para no improvisar, b) equipamientos educativos modélicos para dignificar los barrios, c) proyectos urbanos integrales contra la exclusión y la desigualdad, d) vivienda social para paliar deudas históricas, y e) plan de paseos y calles emblemáticas con creación de parques lineales que reconecten la ciudad, recuperando la calle como valor fundamental (Adría, 2008: 29).

Llama la atención que aún en democracias avanzadas se respira insatisfacción por el curso que han tomado las metrópolis. Un caso es el de Madrid donde el ciclo inmobiliario alcista experimentado a partir de la década de 1990 produjo

grandes transformaciones al apostar por un modelo extensivo, asociable al urbanismo norteamericano.

El "Manifiesto por Madrid" publicado en 2009 inicia con la exposición de su propósito "denunciar la destrucción de las bases elementales que hacen posible la vida en común en una ciudad como Madrid". La frase final se señala que "lo que suceda esta sencillamente en nuestras manos" (Observatorio Metropolitano, 2009: 9 y 70).

Por lo visto, hay consenso suficiente sobre la necesidad urgente de ciudadanizar las políticas a fin de alcanzar decisiones más racionales. Las nuevas demandas sociales y la crisis de la planificación tradicional obligan a una revisión crítica de los instrumentos y las metodologías a través de las cuales se construyen. Ciertamente se trata de una tarea complicada pero los hechos ocurridos en la Zona Metropolitana de Guadalajara y seguramente que en la mayoría de ciudades latinoamericanas evidencia la necesidad de cambios estructurales si es que realmente se quiere reivindicar la función pública del urbanismo y el ordenamiento territorial.

## BIBLIOGRAFIA

Ascher, Francois (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 93 p.

Cabrales Barajas, Luis Felipe (2006). "Tendencias recientes de las urbanizaciones cerradas y polarización residencial en Guadalajara", en Eiseo Savério Sposito, M. Encarcao Betrao Sposito & Oscar Sobarzo *Cidades Médias, producao do espaco urbano e regional* (organizadores) Cidades Medias, producao do espaco urbano e regional. Sao Paulo: Editora Expressao Popular, pp. 125-154.

Cabrales Barajas, Luis Felipe (2006). "Geografía y Ordenamiento Territorial", en Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (Directores) *Tratado de Geografía Humana*. Barcelona: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 601-627.

Consejo Metropolitano de Guadalajara (2000). *Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Versión preliminar para consulta pública*. Guadalajara: Consejo Metropolitano de Guadalajara, Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, 98 p.

Gobierno del Estado de Jalisco (1982). *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara*. Guadalajara: Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara, Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, 26 p.

Gobierno del Estado de Jalisco (2006). *Infraestructura para el Desarrollo Metropolitano*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 143 p.

Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco (2007). *Región Metropolitana de Guadalajara. Prospectiva 2007-2013*.

Guadalajara: Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Secretaría de Desarrollo Urbano, 95 p.

López Alvaro, Víctor M. (2009). "Millonario fracaso", en *Proceso, Semanario de Información y Análisis*, No. 1715. Guadalajara: Proceso Jalisco, pp. VI-IX.

Núñez Miranda, Beatriz (2007). "Grandes desarrollo habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara", en *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*, No. 39. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 111-137.

Observatorio Metropolitano (2009). *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano*. Madrid: Traficantes de Sueños, 70 p.

Rojas, Eduardo (2004). *Volver al centro. La recuperación de las áreas urbanas centrales*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 289 p.

#### CONSULTAS HEMEROGRAFICAS

Adría, Miquel (2008). "De los sicarios a las orquídeas", *El País*, Madrid, 21 de junio, Suplemento Arquitectura, p. 29.

El Informador (2009). "Reconocen al Macrobus en Bogotá". *El Informador*, Guadalajara, 23 de septiembre, p. 1 B.

El Informador (2009). "OMS prepara difusión de la Vía Recreativa". *El Informador*, 13 de septiembre, p. 1 B.