



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

GESTION DE GRANDES PROYECTOS URBANOS DE DESCONCENTRACION
ECONOMICA: COMPARATIVA ENTRE LOS MUNICIPIOS DE GUADALAJARA
Y ZAPOPAN, JALISCO.

Tesis presentada por:
Gerardo Urdapilleta Carrasco

Para obtener el grado de:
MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Promoción 2009-2011

Directora:
Martha Schteingart Garfunkel

Lector:
Manuel Ángel Castillo García

Junio 2011
México, DF

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia el entusiasmo con el que compartieron esta etapa de mi vida. A mis padres Jorge Urdapilleta Nuñez y Cecilia Carrasco García por impulsarme a continuar mi formación profesional y a mis hermanos Mónica y Jorge, por acercarse más a mi vida. De gran apoyo fue contar con mi familia que vive en la Ciudad de México, en especial, Alicia Carrasco García, Cecilia Carrasco Campos y Magdalena Ríos.

Gracias a mis amigos de Guadalajara por su comprensión, en particular, Alejandra Jiménez, Luis Robledo, Miriam Becerra, Ernesto Ruíz, Gerardo Hernández, Javier Zetina, y Luis Luna; también a mis amigos *colmecas*: José Coronado, Lizzete Corso, Wendy Medina, Yuri Sevilla, Laura Mactzil, y David Maravilla.

Muchas gracias a la promoción de la maestría en Estudios Urbanos 2009-2011 por los aprendizajes en común. A mis amigos: Beatriz Canseco, Edwin Aguirre, Diana Quiroz, y muy en especial, Anabel Palacios y Elisa Suarez.

Mi más sincero agradecimiento a los profesores-investigadores del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México con los que compartí cursos y seminarios, por su ejemplo y su tiempo. En especial a la Dra. Martha Schteingart por la conducción y aportación de su experiencia en el desarrollo de la presente investigación, y al profesor Manuel Ángel Castillo, por sus comentarios y seguimiento de la misma. A todas las personas que me facilitaron la información para nutrir la presente tesis, en especial a las personas que entrevisté, Erick González, José Pliego y Ricardo Alcocer.

Finalmente, agradezco al Programa de Becas para Estudios de Posgrado del CONACYT su apoyo de financiamiento en el tiempo que tomó concretar la maestría.

RESUMEN

En las últimas décadas hubo varias propuestas de proyectos urbanos para la ciudad de Guadalajara, de los cuales varios fueron cancelados y otros tantos suspendidos una vez comenzada su construcción. Para indagar sobre las causas del éxito o fracaso de éstos, es necesario revisar el proceso de toma de decisiones; su planificación. La revisión de los tres enfoques de esta literatura: el desarrollo urbano, la evolución del marco normativo, y los tipos de planificación con más trascendencia, muestra que los proyectos de gran tamaño no son una novedad e inclusive, en ocasiones, atienden a viejos patrones; no obstante, ahora responden a otras motivaciones y se gestionan de manera diferente.

La gestión urbana es un proceso de negociación, lo que la convierte en una arena política; pone en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad, cuya finalidad debería ser garantizar que los proyectos urbanos coadyuven a la distribución de los beneficios socialmente producidos.

La construcción histórica del andamiaje normativo y de las instituciones municipales de control urbano ha dirigido el desarrollo urbano y la gestión de los proyectos; sin embargo, la dificultad financiera de las autoridades para llevar a cabo las obras públicas y el contexto de mayor presencia de capitales extranjeros, han balanceado la gestión hacia los intereses privados.

Los nuevos proyectos apuntan hacia la intervención estratégica en zonas previamente identificadas. Independientemente de la existencia de marcos normativos y medios para instrumentarlos, los proyectos no han logrado incorporarse al desarrollo urbano debido al problema de coordinación metropolitana y planificación de corto plazo, producto de la poca continuidad entre periodos gubernamentales. Además, hallazgos en la literatura en estos temas, demuestran que las características de los grandes proyectos urbanos hacen que elementos como la traza ortogonal, las condiciones viales, los perímetros de protección patrimonial, la organización comunitaria y la existencia de otros subcentros, limiten su éxito. Lo anterior obliga a cuestionarse la pertinencia de los proyectos tal como se están gestionando, o si deben replantearse con base en las características del tejido urbano existente.

La política urbana se expresa de manera explícita o encubierta, la tensión entre ambas en la gestión de grandes proyectos urbanos dependerá de los intereses políticos, privados y ciudadanos que involucre, de la certeza jurídica y obligatoriedad de los marcos normativos y su instrumentación, y de los limitantes físicos antes mencionados.

INDICE DE CONTENIDO

CAPITULO I. DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION EN JALISCO.....	9
1. Desarrollo urbano en Jalisco.	9
1.1. <i>El sistema de ciudades en Jalisco.</i>	9
2. Acciones urbanas y desarrollo urbano.....	12
3. Planificación urbana en Jalisco y el Área Metropolitana de Guadalajara.	24
4. Evolución del papel del municipio en materia de planificación.....	31
4.1. <i>Contexto nacional.</i>	32
4.2. <i>Contexto local.</i>	36
5. Instrumentación municipal: Guadalajara y Zapopan.....	41
CAPITULO II. PLANIFICACION URBANA Y GRANDES PROYECTOS.....	44
1. Los grandes proyectos en la ciudad: planificación indicativa y estratégica.	44
2. Etapas de los grandes proyectos urbanos en la ciudad: higiénicos, infraestructura vial y desconcentración económica.....	53
2.1. <i>Desarrollos habitacionales higiénicos.</i>	54
2.2. <i>Grandes proyectos urbanos viales.</i>	56
3. Grandes proyectos de desconcentración económica.	60
4. Periodo de desconcentración económica: los estudios de caso.....	67
4.1. <i>Puerta de Guadalajara.</i>	68
4.2. <i>Puerta de Hierro.</i>	72
CAPITULO III. ESTUDIOS DE CASO.....	76
1. Metodología general para los casos de estudio.	76
1.1. <i>Limitantes del desarrollo urbano.</i>	77
1.2. <i>Instrumentación normativa de la planificación.</i>	77
1.3. <i>Pertinencia de la planificación.</i>	80
1.4. <i>Entrevistas.</i>	80
2. Puerta Guadalajara.	82
2.1. <i>Limitantes del desarrollo urbano.</i>	82
2.2. <i>Instrumentación normativa de la planificación.</i>	87
2.3. <i>Pertinencia de la planificación: de lo dispuesto a lo ejecutado.</i>	88
2.4. <i>Entrevistas.</i>	94
3. Puerta de Hierro.	96
3.1. <i>Limitantes del desarrollo urbano.</i>	96
3.2. <i>Instrumentación normativa de la planificación.</i>	99
3.3. <i>Pertinencia de la planificación: de lo dispuesto a lo ejecutado.</i>	99
3.4. <i>Entrevistas.</i>	105

4. Comparación entre casos.....	105
4.1. Entrevistas: ejes de discusión en común.	105
4.2. Complementariedad en la planificación (indicativa y estratégica).	112
4.3. Verificación de hipótesis y nuevos hallazgos.	114
CONCLUSIONES GENERALES.	120
BIBLIOGRAFIA.....	127

INDICE DE PLANOS

Plano 1. Poblaciones fundacionales y sistema de barrios.	14
Plano 2. Contención y expansión.	16
Plano 3. Aparición de Las Colonias.	17
Plano 4. Traza tipo ciudad jardín y vialidades perimetrales.....	58

INDICE DE MAPAS

Mapa 1. Regionalización.....	10
Mapa 2. Concentración espacial de los estratos altos y muy bajos.....	19
Mapa 3. Municipios conurbados y localización de los proyectos.....	81
Mapa 4. Continuidad ortogonal y vialidades.....	83
Mapa 5. Protección patrimonial y organización comunitaria.....	84
Mapa 6. Subcentros.	87

INDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Región Guadalajara.	12
Esquema 2. Tipología de casas y trazo de calles.....	55
Esquema 3. Intersecciones en vialidades principales y síntesis de soluciones viales.	59

INDICE DE IMAGENES

Imagen 1. Trazo eje norte-sur.	57
Imagen 2. Proyectos propuestos.....	65
Imagen 3. Proyectos de desconcentración económica.	67
Imagen 4. Puerta Guadalajara.	72
Imagen 5. Puerta de Hierro.	75

INDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Cumplimiento de la normatividad.	132
Anexo 2. Contenido de ambos tipos de planificación.	133
Anexo 3. Preguntas para entrevistas.	135

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación, realizado para obtener el grado de Maestro en Estudios Urbanos, se debe a mi continuo interés, como ciudadano y profesionalista, por las transformaciones de la estructura urbana del Área Metropolitana de Guadalajara¹, a partir de intervenciones de grandes proyectos urbanos.

La ciudad ha sido centro político-económico de la región, cuyas modificaciones espaciales son producto de tendencias de corte regional, nacional e internacional. La ciudad cuenta con vasta experiencia en gestión de proyectos, pero, como principal centro urbano que concentra los equipamientos urbanos de control y administración política, económica, religiosa, entre otros, en el tiempo ha acumulado experiencia en cuanto a proyectos de gran tamaño, los cuales responden a una lógica particular².

La revisión histórica del desarrollo urbano de Guadalajara permite identificar grandes proyectos urbanos, que responden a diferentes características y momentos en el tiempo, y que aportan elementos para caracterizarlos y agruparlos. Concretamente para el enfoque de su gestión, la literatura revisada (Jiménez, 1995; Galindo, 2000) habla que éstos pueden ser producto de *acciones*³ atribuibles a ciertos actores (grupos eclesiásticos, privados o el gobierno), o de la planificación (como disciplina) sustentada en marcos normativos al cual se ajustan dichas acciones.

La ciudad es un receptáculo de constantes propuestas por parte de diversos grupos locales de presión⁴ y de grupos foráneos⁵. Por un lado, la existencia de proyectos prueba que hubo procesos de gestión exitosos, que pueden proporcionar estudios de casos enriquecedores en dicha materia; por el otro, hay propuestas que no pudieron concretarse, que también aportan experiencias y que, por lo general, no son estudiadas.

Para la presente investigación, se decidió estudiar la gestión de dos grandes proyectos urbanos de características similares, de los cuales sólo uno ya había concluido este

¹ Véase definición en página 14.

² Su tamaño e impacto económico y social, implican la movilización de mayor cantidad de actores.

³ Acciones, en el entendido que los tomadores de decisión actúan aisladamente sin un marco de referencia.

⁴ La literatura los define como asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones sin necesario o estricto objetivo político que, en comunicación, expresan su común interés sobre determinada decisión, acción u omisión del gobierno (Casillas, 1980).

⁵ En el contexto de la gestión de proyectos, corresponde a grupos externos, por lo general inversionistas.

proceso y, además, ya estaba siendo construido. Para tal efecto, se situó la investigación en el contexto de la planificación y de la función de los municipios, traduciéndola en: analizar la manera en que grandes proyectos urbanos se insertan en el desarrollo urbano, confirmando o no la pertinencia de los marcos normativos y administrativos locales.

Por lo general, la literatura en materia de planificación privilegia estudios de aspectos urbanos desde tres puntos de vista: el crecimiento físico, comparando mapas y describiendo la estructura urbana (Águeda, 1995); el marco normativo, como la continuación de instrumentos legales (González, 2006); y la planificación, como las ideas (la teoría) que han impreso un estilo de conceptualizar la ciudad (Campbell 1996). Se optó por tomar los tres, para lo que se sistematizaron como guías de conducción de la investigación.

En el primer capítulo, se distinguen diferentes momentos en la planificación. Se comienza por estudiar la planificación de Guadalajara a partir de dos marcos teóricos complementarios. En primer lugar, se presenta el desarrollo urbano regido por *acciones-decisiones* fácilmente atribuibles a un actor; posteriormente, se hace referencia al desarrollo urbano institucionalizado mediante la planificación urbana como disciplina y sustentado en instrumentos legales. Esta revisión permite situar los proyectos urbanos en tiempo y espacio, con especial atención en el ascenso del municipio de Zapopan como destino preferido de las clases altas y la localización de grandes proyectos de última generación, así como proporcionar mayor comprensión de la complejidad de sus motivaciones e implicaciones.

El segundo marco teórico es el referido al fortalecimiento de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano, a la luz de elementos federales, estatales y municipales. Esta revisión clarifica la jerarquía del extenso andamiaje legal que corresponde a la gestión de grandes proyectos urbanos, y constituye el punto de partida para comprender el *estado del arte* de la administración municipal y metropolitana en materia de planificación urbana.

Por último, se presenta un breve análisis del grado de especialización del área de la administración urbana de los dos ayuntamientos seleccionados, así como de la articulación entre las diferentes áreas de competencia.

En el segundo capítulo, a partir de la trascendencia que tiene el tipo de planificación y sus cambios en el tiempo producto de factores endógenos y exógenos, se encuentra que, en la ciudad se presentan conjuntamente los dos tipos de planificación más utilizados: la

indicativa y la estratégica. Se comenta el contexto que provocó la transición de uno a otro, así como el carácter que éstos imprimieron en los grandes proyectos urbanos realizados bajo cada tipo; en seguida, se entra de lleno en la caracterización de los grandes proyectos urbanos a partir de dos elementos fundamentales: el tipo de producción público-privada y la vocación espacial a la que han respondido. Se resaltan varias características que los hacen únicos. Tomando en cuenta un estudio de mega proyectos en Santa Fe, Distrito Federal, se define lo que para el presente estudio se entiende como grandes proyectos urbanos. De esta manera, a partir de la revisión del desarrollo urbano de Guadalajara del capítulo uno, se agruparon en tres los proyectos urbanos que cumplen con este tipo de características, lo que permite concluir que los grandes proyectos urbanos que son analizados en esta tesis, además, responden a procesos de desconcentración económica, producto de la transición en el tipo de planificación de la ciudad.

Para seleccionar los estudios de caso, se realizó una investigación de los proyectos urbanos de gran tamaño propuestos para la ciudad, independientemente de que se hayan construido o no. Conforme a la caracterización anterior, se identificaron tres proyectos de los cuales sólo dos tenían un grado de avance en sus proyectos ejecutivos que facilitaban su estudio. Su localización fue en los municipios de Guadalajara y Zapopan.

Como punto de partida y de gran valor explicativo para la gestión urbana, por un lado, el municipio de Guadalajara es donde se encuentra la ciudad fundacional, nodo articulador indiscutible del área y región metropolitana⁶; por el otro, el reciente ascenso de Zapopan como destino de gran parte del nuevo desarrollo urbano residencial y comercial. Una vez situados los dos proyectos en relación a la dinámica urbana a la que pertenecen y el marco normativo que les corresponde, se presenta la capacidad de ambos ayuntamientos para condensar los instrumentos legales en acciones y funciones administrativas, identificando las instancias municipales encargadas del desarrollo urbano, su desempeño y los reglamentos con los que cuentan.

⁶ Entiéndase área metropolitana y región metropolitana como dos conceptos diferentes, véase definición en las páginas 14 y 30, respectivamente.

Por último, con base en los aportes de los dos capítulos anteriores, en el tercer capítulo se desarrollan los estudios de caso mediante la siguiente metodología, que en términos generales es la siguiente: a) se evalúan ambos municipios en cuanto a sus limitantes físicos; b) en cuanto al cumplimiento y la capacidad para condensar los marcos normativos mediante actividades, procesos y funciones; c) se valora cómo hacen pertinentes los instrumentos de planificación (la política urbana a nivel discursivo) como los Planes Municipales de Desarrollo, con la política urbana que se ejecuta en realidad; d) se llevan a cabo entrevistas a los actores involucrados en el proceso.

A partir de cómo se le logra sistematizar los tres elementos del marco teórico, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿qué elementos en el éxito o fracaso de la gestión de grandes proyectos urbanos de desconcentración económica afirman o ponen en crisis los esquemas de planificación de los municipios? Por su parte, la hipótesis que guió la investigación fue que el municipio central del Área Metropolitana de Guadalajara aloja los tres poderes de la entidad, posee una tradición urbanística fuerte y un centro histórico de gran peso simbólico. De esta manera, el Municipio de Guadalajara en materia de grandes proyectos urbanos, está mucho más limitado por su tradición urbana y marcos legales que el Municipio de Zapopan. Cambios recientes en la relación entre los actores y cambio de residencia de la población de clases altas hacia el poniente, en Zapopan, han modificando la vocación de los grandes proyectos urbanos, que ahora apuntan a la desconcentración económica de Guadalajara.

La metodología utilizada consistió en la revisión de la literatura de desarrollo urbano de la ciudad, con especial atención en los fenómenos sociales con mayor trascendencia en el espacio urbano. Los proyectos de gran tamaño que se encontraron, se agruparon con base en sus características y se procedió a establecer su relación con los fenómenos sociales de su época. Se hizo un análisis de la literatura de legislación urbanística, identificando los principales instrumentos legales. Se revisó la literatura sobre planificación indicativa y estratégica, así como aquella sobre servicios públicos y gestión urbana.

Con base en la revisión del marco teórico, se elaboró un cuestionario y un concentrado de la normatividad aplicable a los proyectos, los cuales fueron aplicados en varias entrevistas a actores relacionados con diferentes temas (gestión, normatividad,

diseño, inversión, planificación, entre otros). Se consultaron reglamentos de protección patrimonial, mapas de la división política municipal, división territorial por colonias, planes parciales, entre otros, con los cuales se elaboraron mapas para analizar el emplazamiento de los proyectos en la estructura urbana existente.

CAPITULO I. DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION EN JALISCO.

1. Desarrollo urbano en Jalisco.

El estudio del desarrollo urbano en Jalisco y todas sus características económicas, sociales y políticas se explican por la evolución histórica de su papel nacional, regional y local, vistas de manera complementaria. Para la presente investigación no se considera necesario hacer una revisión amplia a nivel internacional o nacional; sin embargo, el tema⁷ sí requiere que se presente la *conurrencia* en el desarrollo urbano entre los niveles municipal, metropolitano, regional y estatal; si bien el estudio se limitó a la ciudad de Guadalajara, la complejidad de la gestión urbana hace necesario comprender la relación histórica que guarda con la entidad federativa a la que pertenece y en qué términos evolucionaron cada uno de dichos niveles.

1.1. El sistema de ciudades en Jalisco.

El comportamiento del sistema de ciudades de Jalisco siempre ha estado interconectado con otras regiones del país, y en especial, relacionado con las decisiones provenientes de los centros de poder político⁸. El arreglo federal mexicano históricamente ha tendido a homogenizar la planificación urbana en el país⁹; no obstante, esta investigación asume que la atribución en esta materia ha sido detentada por las entidades federativas y/o en su defecto por los municipios.

El siglo XX es de especial importancia por la industrialización, la urbanización y el crecimiento demográfico en este periodo, los cuales modificaron la composición del sistema de ciudades de Jalisco. Entre 1940 y 1980, Jalisco fue una de las principales entidades receptoras de migración en el país; Sobrino (2010) lo califica como el *destino preferente de los migrantes*, sumando junto con Monterrey y la Ciudad de México el 58% de la inmigración total nacional. En 1950, Guadalajara era una de las 17 ciudades con mayor tasa de crecimiento demográfico (8.0%), comparado con el promedio nacional de 6.5% (Garza, 2005).

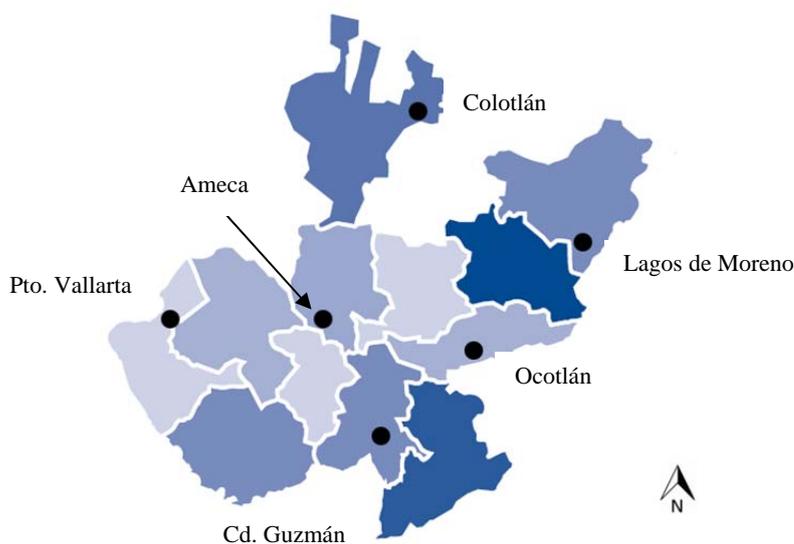
⁷ El desarrollo urbano y la planificación de las ciudades no se da de manera aislada. A pesar de los enfoques de corte local, siempre hay una correspondencia entre la ciudad y un contexto más amplio.

⁸ Ya sea a la Corona Española en la colonia, o el Gobierno Federal.

⁹ Con especial relevancia a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.

Para 1960, junto con Monterrey y la Ciudad de México formaron una concentración policéntrica, participando del 52.7 y 57.0% de la población en 1970 y 1980, respectivamente. La tendencia migratoria hacia Guadalajara no se redujo ni durante la crisis de los ochenta¹⁰, por la incapacidad generalizada del campo para absorber la fuerza de trabajo rural. Fue a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que, para lograr la consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, se calificó la concentración económica y demográfica como un problema nacional, señalando como imperativo la descentralización (Garza, 2005: 77). Fue a partir del anterior cambio y subsecuentes políticas de impulso regional¹¹, cuando la entidad se dividió en 12 regiones, que agrupan los 125 municipios (Véase mapa 1).

Mapa 1. Regionalización.



Mapa de la división territorial del estado de Jalisco en sus doce regiones. Obsérvese las cinco poblaciones que operan como cabeceras de los sistemas regionales y subregionales.
Elaboración propia, con base en el Plan Estatal de Ordenación y Regulación 1978-1983.

¹⁰ El impacto de la crisis se reflejó más en las condiciones de vida de la población que en el desarrollo urbano (Garza, 2005); la ciudad por lo menos proporcionaba vías de subsistencia informal.

¹¹ Comúnmente llamado desarrollo regional; impulso regional de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2030.

El desarrollo histórico ha favorecido más a unas regiones y ciudades que a otras, por lo que es posible estudiar la distribución de ciudades en un sistema jerárquico. Sobrino lo integró¹² en un universo de 42 localidades urbanas con 10 mil o más habitantes, que concentran el 75% de la población del Estado (Ramos, 2003). En tanto centro político y económico, Guadalajara concentra más de la mitad de la población de la entidad¹³. A pesar de las políticas de desconcentración económica del Plan Nacional de Desarrollo de 1983 y de la estrategia de impulso regional estatal de 1997, la concentración en Guadalajara fue irreversible.

La política regional, federal y los ajustes económicos¹⁴ lograron disminuir los flujos migratorios de población hacia las tres principales urbes del país, dirigiéndose a partir de entonces a las ciudades medias. En Jalisco, sólo Puerto Vallarta, como efecto de su vocación turística más que como producto de políticas de impulso regional, no depende de la centralidad del papel de Guadalajara dentro del sistema de ciudades. No obstante la reducción en la tasa de crecimiento demográfico de la capital, las proyecciones del Consejo Estatal de Población, muestran que se agregarán para el año 2030 1 millón 186 mil habitantes.¹⁵

Dentro del sistema de ciudades, el Área Metropolitana de Guadalajara¹⁶ está integrada por la extensión territorial donde hay localidades, algunas con más de 10 mil habitantes, en que al menos 15% de la población económicamente activa de otro municipio viaja diariamente por motivos de trabajo al municipio de Guadalajara o municipios conurbados: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, y Tlajomulco de Zuñiga. Pocas áreas urbanas¹⁷ más son de relevancia y ayudan a articular regiones del estado: Tepatitlán, Chapala y Puerto Vallarta; el resto son cabeceras municipales (Véase esquema 1).

¹² Sobrino (2002) las clasifica a partir de variables como tamaño de población; densidad mínima de población; porcentaje de población económicamente activa; porcentaje de población económicamente activa no agropecuaria.

¹³ 55.7% de la población del Estado para el año 2000 (Ramos, 2002).

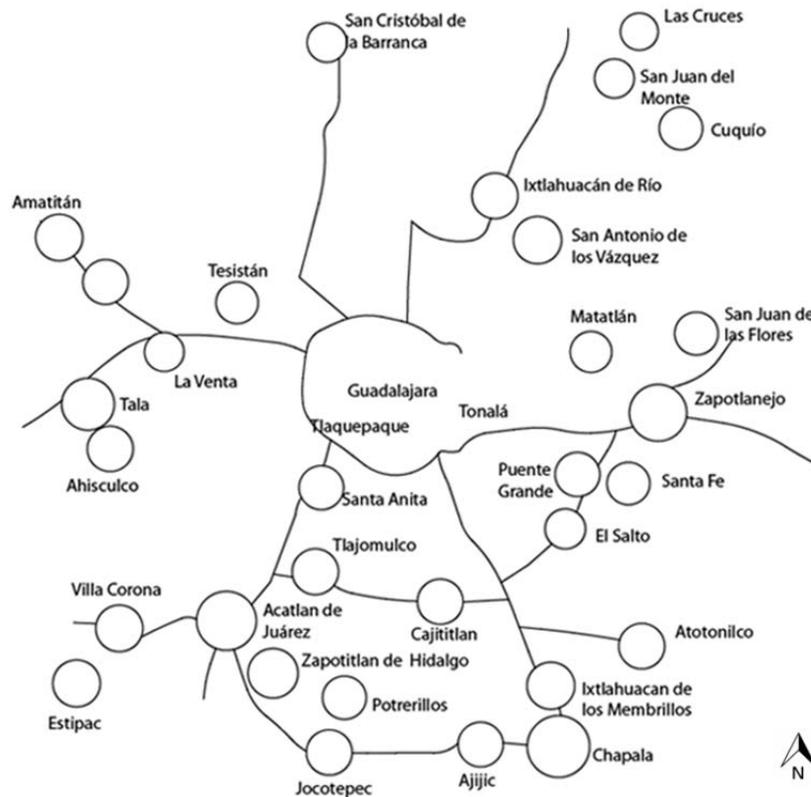
¹⁴ La terminación del modelo de sustitución de importaciones (Garza, 2005: 89).

¹⁵ Consejo Estatal de Población, 2008.

¹⁶ Cuando por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas dos o más municipios del Estado formen un mismo centro de población de carácter metropolitano (Véase, Código Urbano, Título Cuarto, Capítulo I, artículo 55).

¹⁷ Formadas por una ciudad central y localidades periféricas que pueden o no estar físicamente unidas. (Unikel, Garza y Ruiz, 1978: 28 y Sobrino, 2002).

Esquema 1. Región Guadalajara.



Esquema de la estructuración regional (1979-1983). El propósito de este mapa, mas allá de su vigencia, es mostrar la mayor influencia que ejerce Guadalajara sobre las poblaciones más cercanas. Elaboración propia, con base en el mapa con el mismo nombre de González, 2006: 70.

2. Acciones urbanas y desarrollo urbano.

La conformación espacial actual del Área Metropolitana de Guadalajara es producto de acciones públicas y de la planificación bajo algún tipo de gestión urbana a lo largo del tiempo. Las características que la hacen una ciudad metropolitana, como lo es el tipo de crecimiento urbano, la creación de zonas específicas de desarrollo (industriales, habitacionales y comerciales), así como de zonas habitacionales ilegales, corresponden a las adoptadas en la primera mitad del siglo XX.

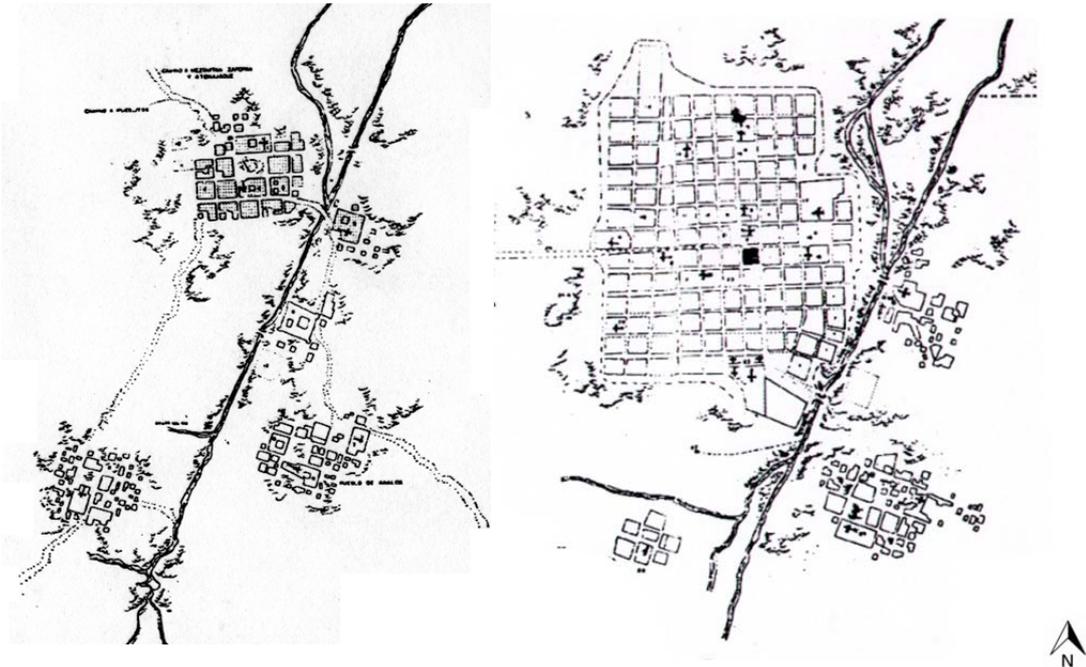
El marco urbano tapatío construido desde finales del siglo XIX es prueba de que siempre existieron instrumentos para realizar acciones urbanas. Cuevas (2007) clasifica dos manifestaciones importantes de política urbana: 1) las que se expresan de manera explícita, se concretan en leyes y normas, responden a intereses colectivos, pero en ocasiones sólo atienden a ciertos grupos; 2) las encubiertas o sin manifestación discursiva explícita, responden de forma inercial a procesos tradicionales inobjetados y

de aceptación general. La literatura sobre Jalisco (González, 2006) identifica que hasta 1932, las obras se hicieron por iniciativa de gobernantes y ciudadanos, sin tener ningún marco de referencia formal; desde entonces, el crecimiento de la ciudad guardó mayor relación con los instrumentos normativos de la política urbana. En el caso de la de Guadalajara (Galindo, 2000 y Águeda, 1995), son tres los aspectos relevantes a desarrollar:

- A) El crecimiento físico: cuyo necesario estudio proporciona las características del desarrollo urbano tradicional inobjetado, frente a la planificación instrumentada; además, permite tipificar las circunstancias que produjeron sus conurbaciones y obras públicas.
- B) El contexto socio-económico: omitir su estudio descontextualiza los cambios físicos de los factores sociales y económicos que los propiciaron.
- C) Las acciones administrativas: que materializan la política urbana y cristalizan la postura de las autoridades entre los intereses públicos y privados.

El crecimiento físico de la ciudad comenzó a partir de su fundación en el Valle de Atemajac en 1542. En la zona ya se encontraban asentamientos indígenas: Mezquitán, Zapopan, Atemajac y Tonalá, entre otros. En el emplazamiento destacó un río, al que del otro lado, un día después, fue fundada la población de Mexicaltzingo, y en 1543 la de Analco. En su comienzo, el incipiente crecimiento de Guadalajara se hizo tanto en la ciudad central, como en las huertas periféricas. El poblamiento se dio en paralelo en los diferentes asentamientos antes mencionados, inclusive; Analco, en algún momento, tuvo más población (Véase Plano 1); éste y Mexicaltzingo mantuvieron su propio gobierno hasta 1667, cuando fueron declarados barrios de Guadalajara, quedando articulada la estructura urbana de la zona: Guadalajara al centro y diferentes barrios en su periferia (San Juan de Dios, Analco y Mexicaltzingo). La estructura barrial fue sumamente importante y se desarrollaba a partir de un templo y un mercado. Su población era homogénea, pues provenía de las mismas regiones y tenían actividades artesanales similares.

Plano 1. Poblaciones fundacionales y sistema de barrios.



Plano fundacional de Guadalajara de 1540 (izq.) y 1732 (der.) Obsérvese que en 1540 no había diferencia en el tamaño entre Guadalajara y las demás poblaciones (Analco, Mexicaltzingo). En 1732 comienza la primera conurbación
Fuente: López, 2001.

De todos los poblados, Guadalajara fue la única fundada con una traza urbana ortogonal definida. Por mucho tiempo las edificaciones eclesiásticas fueron los elementos estructuradores del espacio, al limitar la ciudad en cada punto cardinal: San Francisco al sur, Santo Domingo al norte, Del Carmen al poniente (Véase plano 2).

A finales del siglo XVIII, la construcción de varios equipamientos rompió la traza tradicional; hacia el sur se dio el primer caso de conurbación con Analco y posteriormente con Mexicaltzingo¹⁸.

La traza de la ciudad constituyó una constante preocupación para las autoridades; al carecer de legislación urbanística propició que el cabildo resolviera caso por caso. Tres de los problemas más importantes fueron: la presencia de edificaciones que cerraban las calles, la no correspondencia entre la traza fundacional y las zonas conurbadas, y elementos naturales. Si bien en un principio las edificaciones eclesiásticas estructuraron el espacio, se convirtieron luego en obstáculos para continuar los principales ejes de crecimiento.

¹⁸ El fenómeno de las conurbaciones se dio tempranamente y ha continuado; al no ser novedad, quizá ha ayudado a aminorar la rivalidad en las actuales.

Fue hasta la instauración de las Leyes de Reforma y la presión del crecimiento urbano, que se determinó demoler dichos conjuntos. Por otra parte, la organización urbana se basaba en la presencia de un centro donde dominaban: la Catedral, el Palacio de Gobierno y la Plaza de Armas; centralidad que ha extendido su dominio conforme se extiende la ciudad.

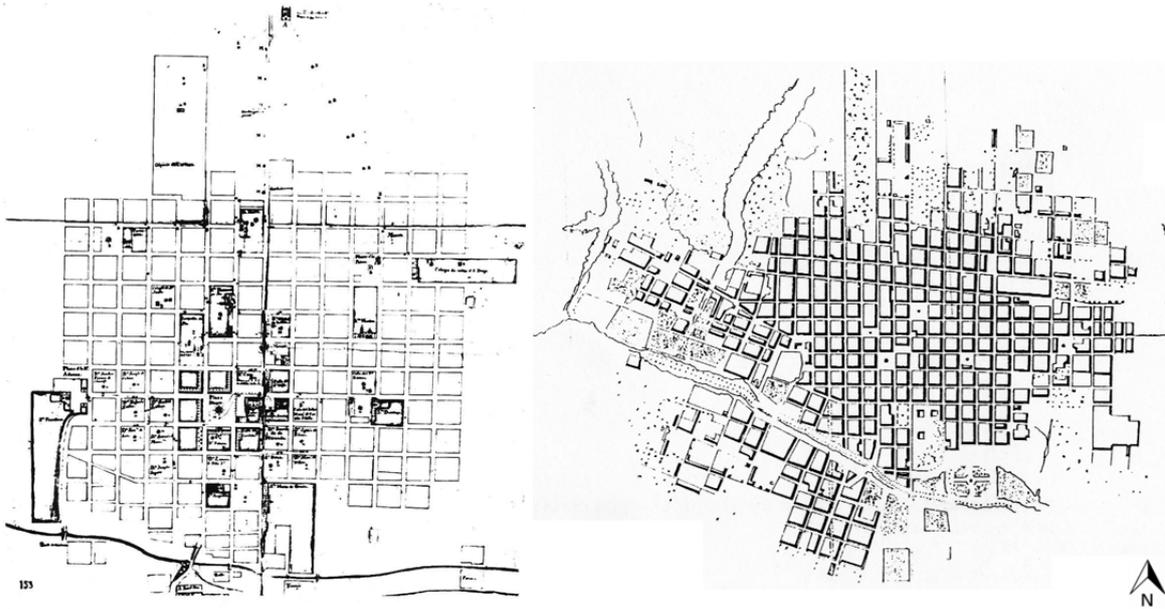
Sin nociones de planificación, la política urbana se limitó a la prolongación de las calles. La conurbación de los barrios representó su primer impedimento, ya que éstos desde su fundación se desarrollaron de manera más irregular. El río San Juan de Dios, ha sido el elemento más determinante en la organización socio-espacial de la ciudad. Su orientación provocó que el crecimiento del lado oriente de la ciudad se diera alineado a éste (Véase plano 2). El aislamiento de esta zona terminó por alojar a las clases pobres e indígenas, y sólo a partir de la construcción de puentes y del Hospicio Cabañas¹⁹ fue que la ciudad se extendió hacia ese rumbo. Poco antes de la mitad del siglo XIX, la modesta industrialización de la región comenzó a desplazarse hacia fábricas en terrenos del municipio de Zapopan, por lo que el crecimiento de Guadalajara se orientó hacia el norte, consolidando el nuevo barrio del Santuario, donde se asentaron nuevos flujos de inmigrantes.

Los primeros 50 años de vida independiente, que fueron de constante pugna entre liberales y conservadores, así como de diferencias con el clero, perjudicaron la construcción de nuevos equipamientos, así como el deterioro y destrucción de los existentes. La segunda mitad del siglo XIX, por el contrario, modificó drásticamente el desarrollo urbano; éste se había caracterizado por ser radial; sin embargo, la introducción de nuevos servicios y estilos de vida²⁰ moldearon una sociedad diferenciada. Los servicios urbanos irrumpieron en el ritmo de vida de la ciudad: el telégrafo, el tranvía tirado por mulas y posteriormente eléctrico, y el ferrocarril. Este último provocó una notable reorientación de la traza urbana en el sur y suroeste, seguido por la vocación industrial cercana a la estación (Véase plano 3).

¹⁹ Edificio de grandes dimensiones (uno de los edificios coloniales más grandes de México) que originalmente albergó a niños pobres.

²⁰ Estilos de vida de corte francés, mezclados con una tipología de vivienda tipo americano.

Plano 2. Contención y expansión.



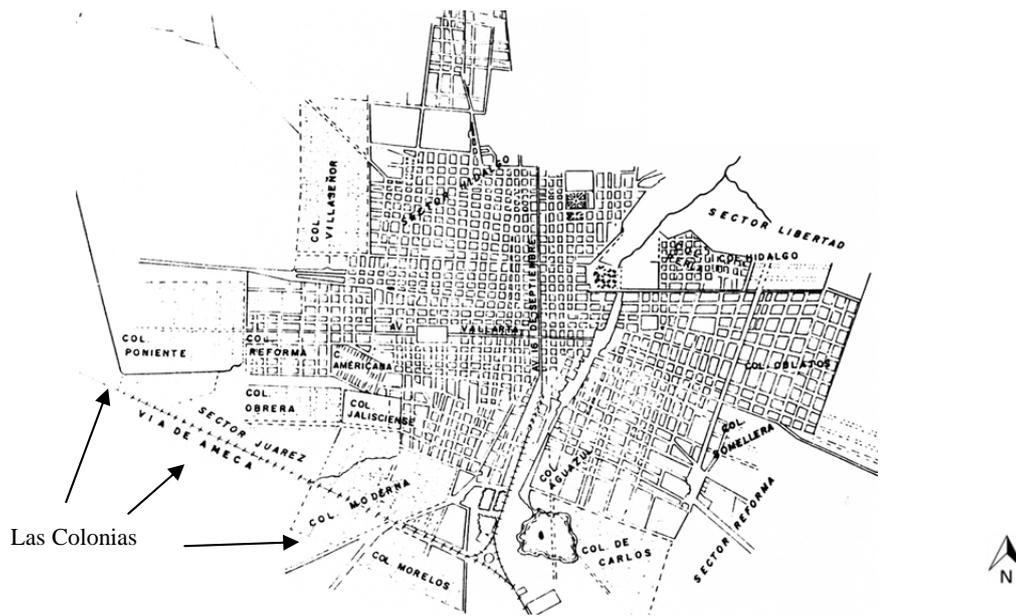
Planos de la ciudad de Guadalajara 1745 (izq.) y 1813 (der.). En el primero, se observa la contención de la traza en los cuatro puntos cardinales por edificaciones religiosas. En el segundo, se observa la completa conurbación con los otros poblados, ahora barrios de la ciudad, y los primeros problemas para mantener la ortogonalidad de la traza urbana Fuente: (López, 2001).

A finales del siglo XIX, aparecieron en el poniente desarrollos de vivienda que, por primera vez, deliberadamente bien planeados, rompían con la traza y forma circular de la mancha urbana, denominados “Las Colonias” (Véase plano 3). Se caracterizaron por su exclusiva vocación residencial y la incorporación de nuevos conceptos “higiénicos” de amplitud, áreas verdes, calles amplias, trazos viales diagonales y exclusividad para familias ricas. La construcción de la Escuela de Artes y Oficios del Espíritu Santo a 200 metros de la ciudad²¹, y la aprobación de la prolongación del tranvía en esa dirección, acentuaron la tendencia del crecimiento hacia el poniente.

Poco antes de terminar el siglo XIX, la ciudad estaba cerca de rebasar los límites territoriales del municipio. Esta situación trajo presión sobre los espacios vacíos del interior, comenzando la venta de callejones y solares para agricultura. Entrado el siglo XX, se introdujo el automóvil y el tranvía eléctrico, por lo que comenzó el asfaltado de las calles. Posteriormente, el sistema de autobuses sustituyó a los tranvías y comenzó una época en la cual varios problemas comenzaron a ser causados por el tráfico automovilístico.

²¹ Que para ese tiempo era impensable construir a tal distancia de la periferia.

Plano 3. Aparición de Las Colonias.



Plano de la ciudad de Guadalajara de 1920. Obsérvese la aparición de “Las Colonias” en el poniente y la aparición de la línea de ferrocarril en el sur-oeste. Fuente (López, 2001).

Como consecuencia de nuevas tendencias de planificación modernas y la amenaza de perder la centralidad de su centro histórico, se entubó el Río San Juan de Dios y en su lugar se trazó la avenida Porfirio Díaz (hoy Calzada Independencia), que se distinguió por su amplitud y estilo conmemorativo. En la misma lógica, Guadalajara comenzó la segunda mitad del siglo XX ampliando sus calles 16 de septiembre y Juárez como ejes rectores de su crecimiento, a costa de perder parte de su patrimonio construido. A lo anterior, se sumó la ampliación de calles en las direcciones más importantes: hacia el norte Zapopan, 1947; Chapala, 1947; Nogales, 1948, entre otras; dichas prácticas continuaron y, en 1973, el trazo del eje norte-sur, Federalismo. Por último, se demolieron varias manzanas en torno a la Catedral, para dar paso a espacios públicos en forma de una cruz de plazas, y la demolición de otras tantas para construir edificios comerciales y otra plaza que unió ambos lados de la ciudad, oriente y poniente, rematando en el Hospicio Cabañas.

En los años cuarenta, la demanda de suelo urbano para la vivienda alentó la creación del mercado inmobiliario entre la iniciativa privada, el gobierno y organismos mixtos; así surgió la tipología de fraccionamientos²². Entre 1950 y 1960 continuó el acelerado crecimiento y surgieron aproximadamente 73 nuevos asentamientos. En los setenta se establecieron 123 nuevas colonias; en paralelo, comenzó a presentarse la problemática de los asentamientos ilegales, que constituyó el 20.33% de la superficie de la ciudad en el año 1990 (Águeda, 1995). Durante la última década del siglo XX se concretó la completa conurbación de la ciudad: al norte, con el municipio de Zapopan; al oriente, con Ixtlahuacán del Río; al sur, con San Pedro Tlaquepaque; al sur-poniente, con Tlajomulco de Zuñiga.

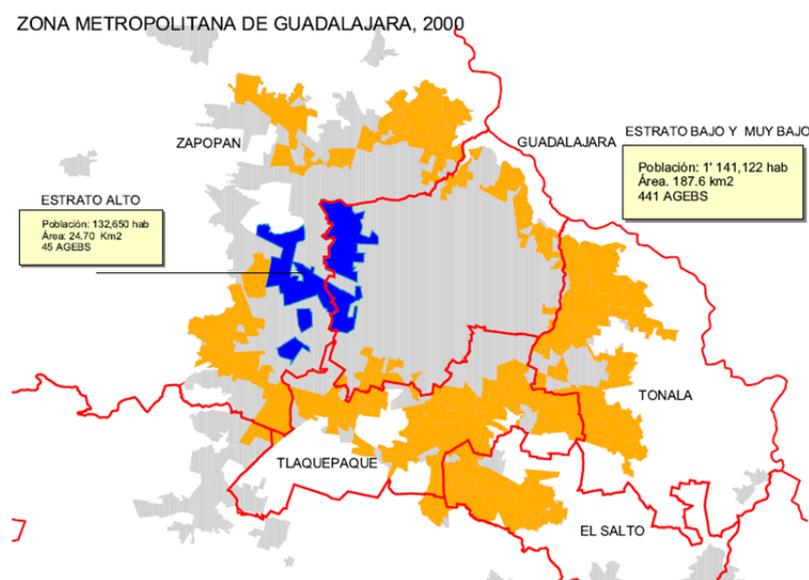
El contexto socio-económico explica en gran parte la adopción de la política urbana. La elección del Puerto de San Blas como enlace entre la Ciudad de México, la región de Guadalajara y las misiones de California, moldeó el carácter comercial de centro de distribución de la ciudad durante la época colonial. En 1778, las modificaciones al libre comercio internacional por parte de los Borbones impulsaron el dominio Tapatío de la zona noroccidental. Hasta finales del siglo XVIII, el tipo de urbanización y control social respondió a un dominio de la actividad comercial; fue tan determinante, que la actividad artesanal-industrial pasó a ser propiedad de los comerciantes.

Los primeros años de vida independiente se distinguieron por constantes conflictos entre grupos, tanto entre liberales y conservadores, como entre el Estado y la iglesia, que en sus enfrentamientos armados, afectaron el equipamiento urbano. Además, los cambios en la organización territorial de la zona repercutieron en el control de la economía regional. Tal situación imposibilitó mantener el ritmo del desarrollo urbano, así como contar con los recursos fiscales para el mantenimiento de la infraestructura existente (Águeda, 1995). Poco antes de la segunda mitad de ese siglo, los empresarios trasladaron las fábricas textiles hacia terrenos en el municipio de Zapopan. La incipiente industrialización modificó las formas de trabajo en casa y las reubicó fuera del centro (Muria, 2004).

²² El reglamento de fraccionamientos de 1923 prueba que ya existía esta figura; sin embargo, en este periodo se acentuó la cooperación entre actores, la frecuencia y escala de su construcción.

Los años de gobierno porfirista se distinguieron por la importación del estilo de vida y modas europeas. La inversión extranjera fortaleció el comercio y, por primera vez, la industria tomó más relevancia. Ambas situaciones modificaron la distribución espacial, los estratos altos buscaron segregarse en sitios exclusivos fuera de la ciudad, accesibles gracias a calles amplias y el tranvía, iniciando el despoblamiento del centro. La utilización de las antiguas residencias en el centro como almacenes, obligó a que los otros estratos sociales permanecieran en el oriente y norte. El resultado fue el comienzo de una marcada diferenciación entre las direcciones este y oeste de la ciudad (Águeda, 1995).

Mapa 2. Concentración espacial de los estratos altos y muy bajos.



Fuente: (Schteingart, en proceso de publicación).

El fenómeno de segregación residencial anterior se ha continuado y acentuado. Si bien la segregación de los estratos altos es un comportamiento esperado, el libro de Rubalcava y Schteingart (en proceso de publicación), muestra que la política de vivienda ha seguido la lógica del mercado en cuanto a la localización de los grupos sociales en el espacio metropolitano. La consecuencia ha sido, además de la periferización de los grupos más pobres, la extensión de la mancha urbana mediante una modalidad insular y muy fragmentada. Estos estudios muestran que la tendencia ha sido a concentrar los estratos altos en las áreas centrales, formando un continuo mientras que los más bajos, se concentran en la periferia, sobre todo la del oriente de la ciudad (Véase mapa 2).

Las acciones administrativas han pasado de decisiones de individuos, a la formación de cuerpos integrados por varios sectores de la sociedad²³. Al comienzo, la escala de la ciudad no demandó mayor control; sin embargo, para finales del siglo XVIII el crecimiento poblacional producto de la inmigración hizo necesaria la reglamentación del uso del espacio urbano: limpieza de calles, empleo de plazas públicas, abasto de productos alimenticios, aprovisionamiento de agua, alumbrado, entre otros. La creciente complejidad del control urbano demandó que se levantara un censo entre 1790 y 1791, que dividió la ciudad en catorce cuarteles, los que en 1821 pasarían a 24.²⁴

Autoridades eclesiásticas y civiles tomaron acciones indistintamente, cuyos recursos provenían de fuentes diferentes. Las primeras, solían impulsar obras de asistencia como hospitales, escuelas, e incluso vivienda; sus recursos provenían de diversas fuentes privadas. Las segundas, atendían necesidades de infraestructura principalmente, para lo cual desarrollaron diferentes estrategias de recaudación fiscal. A finales de siglo XIX, ya se practicaba la aportación económica por parte de los beneficiarios de la construcción de obras; desde 1791 se expidió una orden que obligaba a todos los dueños de las fincas a empedrar hasta media calle; en 1824, se ordenó que todos los propietarios construyeran su respectiva banquetta. Los primeros años de vida independiente complicaron la administración urbana; no obstante, por las condiciones de inversión en imagen urbana que fomentó el gobierno hacia los sectores privados, que consistió en eximirlos de revalúo de fincas, Guadalajara pudo continuar la construcción de algunas obras importantes.

Con los antecedentes del rompimiento de los límites de la ciudad mediante la apertura o la ampliación de calles, aunado a la implementación de las leyes de Reforma, que justificaron demoler varias edificaciones eclesiásticas, se declararon algunas obras como de utilidad pública²⁵. De manera compensatoria, por afectar gran cantidad de propiedades, se indemnizó la propiedad privada a cambio de otras propiedades públicas.

²³ En la planificación, la participación de la sociedad ha sido un complemento constante: en 1933 se creó la comisión de Planeación, Urbanización y Obras Públicas con participación de comerciantes y propietarios de fincas; entre 1943 y 1947, se creó el primer Consejo de Colaboración Municipal (actualmente sólo operan en Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque); en 1959, con participación privada importante, fue creada la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco. Más adelante, se han conformado otras figuras como el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano en 1994 y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano. Con la Ley de Planeación Estatal (1995-2001), se integraron los Consejos de Planeación del Desarrollo tanto estatal como municipales.

²⁴ Actualmente, la división administrativa (que responde a la atención territorial eficiente) del municipio se divide en 7 sectores: Centro, Minerva, Huentitán, Oblatos, Olímpica, Tetlán e Industrial.

²⁵ Previsión que faculta al gobierno a expropiar la propiedad privada en nombre del beneficio general.

Si bien el desarrollo urbano de Guadalajara se dio de manera radial hacia otros municipios, el que corresponde al de Zapopan es destacable y de especial relevancia para el presente estudio. Su papel en el desarrollo urbano puede ser explicado por tres factores: la ubicación, que por encontrarse en la ruta hacia el Puerto de San Blas y la zona noroccidental, pronto se convirtió en la puerta de entrada y salida de Guadalajara; sus actividades económicas, que tuvieron el destino de proveer de materias primas a la gran ciudad; en una primera etapa, mantuvo la demanda de frutas, legumbres, chivo, borrego y madera, entre otros, y en una segunda etapa, la abundancia de manantiales y ríos le atrajo la ubicación de fábricas textiles y lugares para la recreación de los capitalinos. Con lo anterior, la movilidad entre ambas poblaciones se incrementó, comenzando en 1879 el servicio de diligencias. Tan importante ha sido, que desde principios del siglo XVIII, el agua del área de los Colomos fue llevada hasta espaldas del convento de Santo Domingo en Guadalajara (actualmente, continúa abasteciendo parte de la demanda). En los años sesenta del siglo XX, comenzó la siembra intensiva de maíz, convirtiéndose en uno de los municipios más importantes a nivel nacional. La vocación religiosa provocó que se asentaran las autoridades eclesiásticas regionales. El culto a la virgen del mismo nombre enlazó la devoción de toda la zona al santuario ubicado en el corazón del municipio.

Las condiciones antes mencionadas en Zapopan, fomentaron el desarrollo urbano hacia este municipio. Una vez agotadas las reservas territoriales de Guadalajara, las autoridades de Zapopan aprovecharon la fiebre urbanística, añadiéndolo a la tendencia demográfica de la vecina capital, doblando su población en una década. De los 175 fraccionamientos aprobados en 1970, a finales de la misma década ya ascendían a 400; el destino de Zapopan estaba trazado, sobreponiendo la urbanización a cualquier otra actividad que históricamente hubiera tenido²⁶.

Presentar el desarrollo urbano de Guadalajara proporciona elementos específicos para estudiar la inserción reciente de grandes proyectos urbanos. Con dichos elementos es posible sustentar que, debido a la conformación espacial histórica, la gestión en esta urbe es diferente en las zonas y municipios que la conforman, lo cual nos ayuda a estudiar el éxito o fracaso de la gestión de proyectos urbanos en dos municipios.

²⁶ Por las extraordinarias condiciones climatológicas, en los sesenta del siglo XX, comenzó la política de siembra de maíz. La producción maicera le valió el apodo de villa maicera, siendo uno de los municipios productores más importantes del país durante los sesenta (Véase Olveda *et.al*, 2004).

De manera sintética, algunos hallazgos sobre los limitantes para la gestión de grandes proyectos urbanos que se utilizan para evaluar la hipótesis son los siguientes:

a) en cuanto a las características físicas, la traza y el tamaño de las vialidades, así como el tamaño de las manzanas, permiten o no el emplazamiento de grandes intervenciones territoriales y su adecuada vinculación con el resto de la ciudad. En Guadalajara, el crecimiento ortogonal y el tamaño estandarizado de sus manzanas limitan el desarrollo de manera continua de grandes áreas territoriales. En Zapopan, el trazo irregular y la disponibilidad de grandes extensiones de territorio continuo articulado mediante vías de comunicación rápidas, hacen más atractiva la construcción de grandes proyectos.

Las actividades e identidad propias de la zona y con respecto al resto de la ciudad, ya sea a nivel de centro histórico, organización comunitaria, subcentro urbano o población conurbada, hacen viable o no que un proyecto sea aceptado por sus habitantes. En Guadalajara, el centro histórico paradójicamente es tanto el principal articulador de las actividades económicas y políticas, como un obstáculo para el eficaz tránsito de personas y mercancías²⁷; además, su valor histórico y artístico²⁸ ha requerido la protección de sus fincas por parte del Patronato del Centro Histórico, del INAH, entre otros, lo que hace casi imposible emplazar grandes proyectos urbanos. En Zapopan, el centro histórico es mucho más pequeño y sus fincas de valor histórico mucho menos frecuentes. Si bien, al igual que Guadalajara, el centro histórico de Zapopan difícilmente puede ser alterado, no es imposible encontrar en sus alrededores espacios, aún libres, para desarrollar grandes proyectos urbanos. En ambos municipios hay barrios, colonias, subcentros urbanos e incluso poblaciones conurbadas con personalidad y tradiciones propias, que pueden jugar un papel determinante en la aceptación de nuevas propuestas urbanas. Con base en la articulación/conurbación en el periodo colonial de los barrios de San Juan de Dios, Analco, Mexicaltzingo y el Santuario, y el crecimiento conurbado del siglo XX, alentado por los municipios vecinos, se puede deducir, que la existencia de diferentes poblaciones en un mismo territorio se ha dado sin rivalidades, predominando cierta identidad que se antepone a las marcadas diferencias

²⁷ Su acceso y salida puede ser complicado.

²⁸La protección de los inmuebles patrimoniales se cataloga en valor histórico y valor artístico. Los primeros son aquellos construidos antes del siglo XIX; los segundos fueron construidos posteriormente, por lo que su valoración se hace en función de su aporte arquitectónico o por pertenecer a un autor importante. El rigor con el que se protege el primero es mayor al del segundo.

socioeconómicas. De esta manera, los grandes proyectos urbanos son recibidos como equipamiento para la ciudad en su conjunto.

Por último, la coyuntura de la urbanización del municipio de Guadalajara en el 100% de su territorio y la tendencia de crecimiento hacia el poniente para las clases altas, hace al municipio de Zapopan destinatario de los mejores equipamientos. Los fraccionamientos para clases altas han incorporado históricamente conceptos higienistas, de ciudad jardín, de privatización del espacio público y desarrollos autosuficientes, así como una tradición urbanística visible en modernas vialidades rápidas y equipamientos “públicos”. De esta manera, Zapopan reúne características que aparentemente hacen más sencilla la inserción de nuevos proyectos.

b) En cuanto a las características socio-económicas, cualquier gran proyecto urbano deberá contemplar la vocación económica de la ciudad: primeramente la comercial, así como las más recientes en el sector electrónico²⁹. Las actividades de la ciudad, de tránsito de capitales y mercancías sigue presente; por un lado, puede ser una condición favorable para la tendencia de inversión de capitales extranjeros; por el otro, no contar con capitales locales reduce la capacidad de reinversión en otros sectores productivos, exceptuando el caso de la inversión inmobiliaria que ha sabido captar estos excedentes.

La temprana relación de los tapatíos con el comercio internacional vía el Puerto de San Blas, posteriormente vía el Puerto de Manzanillo, dio entrada a productos variados y un consecuente estilo de vida cosmopolita. Fue durante el Porfiriato cuando se acentuaron los gustos selectivos por estilos de vida europeos. Conforme la sociedad tapatía se ha hecho más selecta, paralelamente se han marcado más las diferencias sociales; hay una tajante división entre la ciudad del oriente y la del poniente, que se hace visible a partir de la concentración de equipamientos en el segundo. En consecuencia, los grandes proyectos tenderán a localizarse en la zona de la ciudad en donde obtengan los mayores beneficios.

c) En cuanto a lo administrativo, el ayuntamiento de Guadalajara es el que ha contado con la integración de cuerpos de planificación. Por ser la ciudad central, la cual ha invadido otros municipios, es de ella de la que han emanado las herramientas de

²⁹ Es notoria la concentración de empresas como Jabil, Flextrónicos, Sanmina entre otros.

control, instituciones y grupos con injerencia en la toma de decisiones en el desarrollo metropolitano. Sería de esperarse que los grandes proyectos urbanos encontrasen cuerpos técnicos más especializados y áreas de gestión pública más consolidadas.

3. Planificación urbana en Jalisco y el Área Metropolitana de Guadalajara.

El estudio de la gestión de proyectos urbanos en el contexto de la planificación hizo necesario comenzar por delimitar territorialmente el contexto de su aplicación, sin perder la relación entre sus diferentes escalas. La planificación urbana tiene una aproximación normativa que no puede quedar fuera de esta investigación. Los trabajos al respecto (Garza, 1989) suelen hacer referencia a la evolución de la planificación como disciplina institucionalizada a nivel federal, con una tendencia a homogenizar el sistema nacional de planificación democrática (SNPD), y apuntan hacia el olvido de las experiencias locales en dicha materia. No obstante, sin contradecir lo anterior, se parte de la facultad de las entidades federativas para expedir reformas y adiciones necesarias a su Constitución y leyes; la generalidad de la Constitución Federal y de las estatales, que se complementan con leyes y reglamentos municipales; y el artículo 124, donde toda facultad no concedida a la Federación queda reservada a las entidades federativas. La única atribución directa de la Federación es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Los niveles estatal y municipal son excluyentes o concurrentes, según el caso; la constitución estatal es de carácter general; las leyes estatales especifican las atribuciones de la entidad, y a su vez, dejan a las leyes municipales que especifiquen lo propio, y que de no hacerlo, quedan en el poder estatal. Así, el actual sistema de planificación estatal es un andamiaje en el cual planes y programas son complementarios, y no pueden estudiarse por separado.

A lo anterior se debe puntualizar que a escala regional, municipal y metropolitana³⁰, la evolución de las acciones legales de corte local explican, y no otras, que el desarrollo urbano se haya dado de una determinada manera. El estudio de los instrumentos de planificación urbana es complejo; a continuación se mencionan algunos de los más representativos.

30 A escala regional desde el periodo 1939-1943, con el Consejo Directivo de la Urbanización; a escala municipal, desde el periodo 1932-1935, con la Ley de Cooperación y Obras Públicas; y a escala metropolitana, en 1947, con la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala (González ,2006: 24,29).

Esta revisión tiene el propósito de analizar dos cuestionamientos: si el conocimiento y prácticas locales han sido abandonados o sólo reemplazados con otros, y la forma en que coexisten los instrumentos de corte federal, local y municipal.

La literatura sobre normatividad (González, 2006; Cuevas, 2007) suele comenzar con la publicación de la primera Ley de Cooperación, Planificación y Obras Públicas el 01 de julio de 1933, la cual marcó el comienzo de la cooperación municipal al prever la Comisión de Planificación, Urbanización y Obras Públicas para auxiliar a los ayuntamientos. Hizo obligatorio elaborar un Plan Patrón³¹, que coadyuvó al desenvolvimiento físico del municipio. Por su parte, a nivel estatal, se creó la Comisión de Planificación, Comunicaciones y Obras Públicas, cuya función fue armonizar las labores de las comisiones municipales. Con las reformas a esta Ley, el 4 de enero de 1936, se afirmó que la problemática urbana concernía a toda la ciudadanía, por lo que se estimuló la participación ciudadana, estableciendo mecanismos de distribución del costo de las obras entre la población beneficiada, así como la inclusión de algunos sectores de la sociedad en la toma de decisiones.

En 1940, se decretó la Ley de Urbanización del Estado de Jalisco³²; las Comisiones de Planificación cambiaron a Consejos de Urbanización y Comités de Construcción para la ejecución de obras. Hasta ese momento, los órganos de planificación habían sido de naturaleza municipal; posteriormente, los problemas urbanos comenzaron a comprenderse como parte del desarrollo regional, y se estableció su coordinación a nivel estatal bajo el Consejo Directivo de Urbanización.

Con estos cambios, el Plan Regulador³³ se convirtió en la herramienta para organizar las poblaciones del estado; era propuesto por el Consejo Municipal, previa revisión del Consejo Directivo³⁴. A partir del 20 de julio de 1941, se sustituyó la anterior ley con otra del mismo nombre.

³¹ Conteníó mapas, planos, proyectos de lotificación y documentos descriptivos, mostrando recomendaciones para el desenvolvimiento del territorio: localización, extensión de calles, puentes parques, caminos entre otros; altura, área dimensiones, ubicación y uso de las construcciones.

³² Ley que normó el crecimiento físico de los centros de población.

³³ Conteníó el límite urbano de edificación, planificación, zonificación, servicios municipales y construcciones cívicas existentes y por realizarse; las necesidades futuras por el incremento de población, estudio de posibilidades económicas de su zona de influencia, estudios geográficos, demográficos e históricos del lugar.

³⁴ Dicho consejo aprobaba o rechazaba las reformas elaboradas por los municipios.

Para aplicar dicha ley se estableció el Plan Municipal de Urbanización³⁵ y los reglamentos de urbanización³⁶; además, se declararon las acciones de planificación y urbanización como de utilidad pública.

En el periodo gubernamental 1943-1947, se consideró aún más importante la participación de los ciudadanos en cuestiones urbanas, por lo que se constituyó el Consejo de Colaboración Municipal; primero de su tipo entre gobierno e iniciativa privada, que permitió incrementar el patrimonio construido. El 10 de abril de 1947, reconociendo la interacción entre varios municipios, se decretó la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala³⁷, igualmente, extendiendo la planificación como de utilidad pública a estos municipios. Para aplicar la ley anterior, se integró la Comisión de Planificación, y se amplió su injerencia a Lagos de Moreno y Ocotlán. En estos años, bajo el gobierno del Lic. Jesús González Gallo (1947-1953), se realizaron algunas de las obras más representativas de la ciudad³⁸. Para su ejecución se implementó un instrumento derivado de otros como lo habían sido la aportación por beneficiados, permutas, entre otros: el impuesto de plusvalía³⁹.

Como consecuencia de la extensión de los problemas urbanos a otras localidades, se promulgó la Ley de Forestación para la Protección y Defensa del Valle de Atemajac, primer antecedente de la preocupación por la pérdida de los recursos naturales en la región. El 31 de agosto de 1959, se decretó la Ley de Planificación y Urbanización del Estado⁴⁰, que abarcó todos los municipios de la entidad. Para su aplicación fue creada la Junta General de Planificación y Urbanización. En 1973, se decretó el Plan General Urbano, realizado por la anterior Junta. En este instrumento se concretó por primera vez la visión global de las acciones sobre la ciudad⁴¹. Su carácter fue más bien cualitativo, promovió el respeto a la ciudad antigua y llamó a la participación democrática de la planificación.

³⁵ Era la base para aplicar las disposiciones de la ley de urbanización. Contenía los planos reguladores para la localización de las obras adoptadas por cada municipio; bases de zonificación local.

³⁶ Eran reglas específicas sobre urbanización.

³⁷ Además de declarar la planeación como de utilidad pública, aclara qué es lo que se entiende como planificación.

³⁸ Como la apertura de las avenidas 16 de septiembre y Juárez, y más tarde la demolición de varias manzanas en torno a la Catedral, dando paso a espacios públicos.

³⁹ Sistema de participación popular de mayor alcance. Los propietarios de los predios y fincas que fueran beneficiados directa o indirectamente con el incremento de plusvalía mediante la construcción de una obra pública, debían aportar económicamente para la construcción de ésta. Este sistema inició con la construcción de las avenidas Juárez y 16 de septiembre.

⁴⁰ Comprendía la formulación y aplicación del Plan Regulador. Normaba aspectos del sistema de plusvalías.

⁴¹ En realidad ya había habido trabajos con visión metropolitana, pero sin gran trascendencia.

Contempló una proyección hasta 1985, propuso un sistema vial visionario y el crecimiento polinuclear ⁴² con la idea de una gran ciudad. Tal visión metropolitana requirió otorgar más atribuciones a la Junta General de Planificación, haciendo obligatoria su asesoría técnica y dictaminación en cuanto a fraccionamientos, y la formulación de los planes reguladores de la entidad⁴³. Por primera vez se hizo un estudio de las áreas más presionadas de la entidad, que requerían mayor atención en cuanto al ordenamiento urbano y rural. Se integraron catorce planes generales urbanos⁴⁴ de las principales localidades; por su parte, en Guadalajara se instrumentó hasta llegar a nivel de planes parciales en diversas zonas.

En 1976, se decretó a nivel federal la Ley General de Asentamientos Humanos, como parte de un proyecto político para recuperar mayor margen de intervención en la economía, legitimado en la indudable emergencia de actuar frente a los problemas urbanos. Jalisco, como todos los estados, debió adecuar su Constitución a la nueva Ley, dejando atrás algunas experiencias en planificación local. Como consecuencia, el 30 de diciembre de 1976 se publicó la Ley de Planificación y Urbanización del Estado de Jalisco⁴⁵, y el 28 de julio de 1977, la Ley de Asentamientos Humanos del estado. Esta última Ley transformó la Junta General en el Departamento de Planificación y Urbanización del Estado, encargado de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

El 4 de julio de 1978, se estableció formalmente la región⁴⁶ y la Zona Conurbada de Guadalajara⁴⁷, conformadas por 19 y 8 municipios, respectivamente. Se establecieron los lineamientos para el desarrollo de las diferentes localidades que las integran como lo son: zonificación, potenciales de suelo, protección de fisionomía, vías de comunicación y elementos de infraestructura, entre otros. En un contexto que planteaba la necesidad de desacelerar el crecimiento de las principales tres ciudades del

⁴² Propuso una reestructuración zonal y polos de desarrollo urbano, en los que contempla una ciudad compuesta de varias ciudades: central, balcón, verde, turística, agua, industrial, artesanal y Chapala.

⁴³ Lo que daba mayor control del desarrollo urbano al estado. Instrumentos como los reglamentos de fraccionamientos, se convirtieron en la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos.

⁴⁴ Esquema de red de comunicaciones y políticas urbanas sobre la estructura zonal y uso ejidal; para Guadalajara incluyó el crecimiento polinuclear futuro.

⁴⁵ Organizó la planificación en: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Planes Municipales de Desarrollo urbano, incluyendo zonas conurbadas.

⁴⁶ Acatlán de Juárez, Amatlán, Arenal, Cuquío, Chapala, El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Jocotopec, Juanacatlán, San Cristóbal de la Barranca, Tala, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, Villa Corona, Zapopan, Zapotlanejo.

⁴⁷ El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Zapotlanejo.

país, el 12 de mayo de 1978 fue aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, primero en su tipo.

Tiempo después, el 1 de enero de 1980 se publicó el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos (Jalisco), que contenía definiciones y la jerarquización del sistema de ciudades, así como políticas para el desarrollo de centros de población.

Con la inercia de la planificación bajo el efecto de la conurbación, el 30 de marzo de 1982 se aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara⁴⁸, que daba lineamientos para el desarrollo de diferentes localidades comprendidas en la zona conurbada. En la misma lógica, el 9 de marzo de 1989, fue creado el Consejo Metropolitano de Guadalajara, como coordinador de las acciones de alcance municipal.

El 11 de junio de 1993, se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la cual derogó la Ley Estatal de Asentamientos Humanos y la Ley de Fraccionamientos, y dejó en desuso el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Precisó los procedimientos para publicar planes y programas de desarrollo urbano, así como las declaratorias de usos, destinos y reservas. En 1994, por exigencia de la anterior ley, se creó el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, que promueve la participación social y de consulta del poder ejecutivo; participa en la acción urbanística, realizando estudios, proyectos y obras de interés colectivo⁴⁹.

Para lograr congruencia entre la planificación municipal y lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano, en 1995 se elaboró el Reglamento Estatal de Zonificación, que define los criterios, normas y lineamientos para todos los tipos de planes. Con la misma intención, también se elaboró el Manual de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población, buscando la integración de un sistema de información estatal. En el periodo gubernamental 1995-2001, se lanzó el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, que contenía lineamientos para la actuación de todos los agentes que intervienen en la estructuración urbano-regional.

⁴⁸ Ordenaba y regulaba el desarrollo de la zona para lograr una distribución espacial congruente con las características del territorio, determinaba reservas urbanas para diez años, señalaba usos, destinos y modalidades de utilización, lineamientos para ampliación y mejoramiento de la infraestructura y otros servicios; además, servía como referente para la vigilancia del cumplimiento de las normas.

⁴⁹ Véase Código Urbano, Título Tercero, Capítulo I, artículo 39 Y 43.

Es de notar que no se limitó a la trama física y urbanística, sino también a la estructura económica y social. Fue el único periodo en el que las autoridades estatales auxiliaron a los municipios en su organización administrativa.

En 1998, se hizo una evaluación de los efectos que había provocado la Ley de Desarrollo Urbano del Estado en su aplicación, como eran: la diferenciación entre planes parciales de desarrollo urbano y planes parciales de urbanización, así como la revisión de los procedimientos para autorizar acciones urbanísticas. Como resultado del decreto que modificó el artículo 115 de la Federación, nuevamente en 2000, se reformó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado. En esta ocasión, se estableció que los municipios, previo acuerdo entre ellos, pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos; además, pueden celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo temporalmente de alguno de ellos o bien en forma coordinada. Se les facultó para aprobar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, la organización de su administración, procedimientos y funciones, servicios públicos, así como el establecimiento de bases generales de administración pública.

Uno de los instrumentos más importantes y quizá de los pocos con afectación directa en el desarrollo urbano de Guadalajara, ha sido el reglamento y posterior Ley de Fraccionamientos (González, 2006). El primer reglamento de fraccionamientos corresponde al año 1923, modificado en 1944, obligando a los fraccionadores a dotar de servicios y donar áreas verdes. En 1953, se formalizó esta práctica en la Ley de Fraccionamientos Urbanos, que reconoció tres tipos de fraccionamientos, normaba el ancho de calles, las superficies de donación y las áreas verdes, entre otros; en 1961 se ampliaron a 4 tipos; en 1969, se precisó la clasificación y usos del suelo, y como nunca, se condicionaron las disposiciones municipales a la asesoría técnica de la Junta General de Planificación y Urbanización del Estado. En 1972 se detalló el proceso de solicitud para fraccionar, y en 1979 se obligó al fraccionador a costear las obras de urbanización. Hacia 1984, como respuesta al problema de los asentamientos ilegales, se estableció la urbanización progresiva en los fraccionamientos de objetivo social⁵⁰.

⁵⁰ Su finalidad es responder a la demanda de suelo urbano para la vivienda de interés social y evitar con ello el asentamiento irregular. Garantiza el desarrollo progresivo de las obras de urbanización cuyos

La expedición de la Ley de Desarrollo Urbano de Jalisco en 1993, derogó la Ley de Fraccionamientos. Aquella ley y en conformidad con la de asentamientos humanos, estableció la aplicación de Planes Municipales de Desarrollo, planes de desarrollo urbano de centros de población y los planes parciales de urbanización.

Después de dar seguimiento a la evolución de la normatividad urbana de Guadalajara y Jalisco, se encontró que es posible agrupar en cuatro los aspectos que éstos reglamentan: 1) el fortalecimiento de la organización y la capacidad administrativa municipal en materia de desarrollo urbano; 2) la legislación en materia de crecimiento urbano y la coordinación entre niveles de gobierno; 3) la reglamentación del uso del suelo y edificación, y 4) la legislación en materia metropolitana. De igual forma, se encontraron tres momentos en los que se puede hacer esta comparación: de 1933 a 1976 (de la Ley de Cooperación, Planeación y Obras, a la Ley General de Asentamientos Humanos); de 1976 a 1993 (de la LGAH a La Ley de Desarrollo Urbano); y de 1993 a 2009 (de la Ley de Desarrollo Urbano a el Código Urbano).

En el primer periodo (1933-1976), el comportamiento de los instrumentos incluye tres tipos: 1) pasaron sin cambios, por ejemplo, La Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco; 2) su contenido fue retomado por otro instrumento, por ejemplo, la Ley que aprueba el ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala, y aunque cayeron en desuso, su contenido fue retomado en el Plan Regional Urbano; 3) cambiaron sólo su nombre, por ejemplo, el Plano Regulador se convirtió en el Plan Parcial de Urbanización y control de la edificación. Se concluye que en este periodo no hubo pérdida del tipo de instrumentos utilizados, sino una sustitución por otros, acordes a las necesidades del momento. A partir de la Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco, se fijó un esquema de planeación democrática que, desde entonces, establece como referencia para los municipios un Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

En el segundo periodo el comportamiento incluye cuatro tipos: 1) pasaron con el mismo nombre, por ejemplo, los planes estatales y municipales; 2) pasaron con alguna variación en su nombre, por ejemplo, la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco se cambió por la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus

faltantes en materia de urbanización se acuerdan mediante convenio con las autoridades. Ver Código Urbano, Título Novenos, Capítulo VIII.

Municipios; 3) quedaron derogados⁵¹, por ejemplo, la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos con la entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Urbano; 4) fueron sustituidos, por ejemplo, la Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco por la Ley de Desarrollo Urbano.

En este periodo sí se puede hablar de una pérdida de instrumentos de orden local, ya que se abandonó la planificación regional y metropolitana (el Plan Regional Urbano, el Plan General Urbano y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara).

En el tercer periodo el comportamiento incluye cuatro tipos: 1) pasaron con el mismo nombre, por ejemplo, los planes estatales y municipales; 2) modificaron sólo su nombre, por ejemplo, la Ley Estatal de Fraccionamientos por el Reglamento Estatal de Zonificación; 3) fueron sustituidos, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Urbano por el Código Urbano. En este periodo se volvió a retomar la instrumentación metropolitana por medio del Reglamento Municipal de Desarrollo Urbano y Zonificación para Municipios del Área Metropolitana, y el Plan Integral de Desarrollo Urbano.

Si bien la normatividad local en términos generales ha tenido continuidad, hay instrumentos que cayeron en desuso; es el caso de toda la experiencia local en materia de colaboración económica por parte de los beneficiarios de la construcción de obras públicas mediante el sistema de plusvalía y los Consejos de Colaboración Municipal. No es claro si estos instrumentos sufrieron un desgaste natural, por no ser operativos o fueron deliberadamente retirados; sin embargo, es claro que ahora las obras dependen de la limitada capacidad municipal y estatal para ejecutarlas, la ciudadanía se ha desacostumbrado a cooperar, convirtiendo las obras en una obligación y estandarte políticos de las administraciones municipales, y se ha optado por buscar fondos federales que acrecientan la dependencia municipal.

4. Evolución del papel del municipio en materia de planificación.

El desarrollo urbano es el área de la administración pública, en donde concurren los tres niveles de gobierno: la federación, las entidades federativas y los municipios. Mientras en el acápite anterior se siguió la evolución del marco normativo local para resaltar sus particularidades, en el presente acápite, se expone la relación jerárquica entre los principales instrumentos. La pugna por definir los límites entre los tres niveles es un

⁵¹ Es una acción contraria a la promulgación, que deja sin efecto al instrumento.

tema extenso y complejo. El enfoque de gestión municipal de la presente investigación hace necesario profundizar en cuanto a atribuciones municipales, tomando los servicios públicos como vínculo con el debate de la cooperación público-privada.

Con relación a lo anterior, es pertinente mencionar los artículos de la normatividad de mayor relevancia: en el contexto nacional, los artículos de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 26, 27, 73 y 115; del último, se presenta una breve problematización y, posteriormente, algunos comentarios sobre la Ley de Planeación. En el contexto de Jalisco, con el propósito de establecer el marco al que debe ajustarse un gran proyecto urbano, se hace una descripción de los instrumentos más relevantes. Por último, se describe la relevancia que han adquirido los servicios municipales como capacidad del ayuntamiento para condensar los marcos normativos. En específico, es importante tomar en cuenta las prácticas de control del desarrollo urbano más utilizadas por los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, y el marco normativo (reglamentos y leyes municipales) que les corresponden.

4.1. Contexto nacional.

El artículo 26 de la Constitución Política fija las bases del sistema nacional de planificación y la sujeción obligatoria de los programas de la administración pública federal. Faculta al Ejecutivo para establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los organismos responsables⁵². El artículo 27, conforme al texto reformado en julio de 1987, contiene las disposiciones que constituyen la base para la intervención del Estado en relación al ordenamiento de los centros de población, las modalidades de imposición del interés público, entre otros⁵³.

El artículo 73 (XXIX-C) especifica la concurrencia y coordinación de la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de asentamientos humanos⁵⁴. Con respecto al artículo 115, el fortalecimiento de los municipios ha estado presente desde los debates legislativos del constituyente de 1917, dando origen a este artículo, que da vida jurídica al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. En 1983, los cambios al 115

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo I.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo I.

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título III, Capítulo II.

Constitucional otorgaron a los municipios atribuciones que con anterioridad habían sido ejecutadas por los gobiernos locales en función de la legislación urbanística local⁵⁵.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) reglamentó la nueva concurrencia con carácter predominantemente excluyente; otorgó al municipio la expedición de declaratorias de usos, destinos y reservas, así como la zonificación. El único caso en el que los ayuntamientos no eran titulares exclusivos de los planes de desarrollo y declaratorias, fue en las conurbaciones⁵⁶. La aprobación de fraccionamientos ha sido uno de los instrumentos de impacto inmediato en el desarrollo urbano, pues es mediante éstos que la ciudad crece. Dicha función quedó en poder de los municipios⁵⁷ sometiendo el crecimiento de las ciudades conurbadas a visiones parciales y desarticuladas.

En 1993, se expidió una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, la que fue elaborada bajo una consulta nacional y coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados. Suprimió las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, y añadió a los municipios la facultad de otorgar licencias de uso del suelo. La participación estatal siguió presente en cuanto a los planes de centros de población, previendo su presencia mediante dictámenes de congruencia; en cuanto a las conurbaciones, participa en la elaboración de toda ley y anteproyecto; y en cuanto a los fraccionamientos, interviene en caso que considere que haya “impactos significativos”⁵⁸.

En esta actualización de la Ley, es notorio que se incorporó la participación de los sectores público, social y privado, promoviendo la utilización de los recursos y obras públicas como detonadores y orientadores de la inversión privada.

Mediante el decreto de 1999, quedaron a cargo de los municipios las funciones y servicios públicos de: calles, parques y jardines y su equipamiento urbano, así como lo que las legislaturas locales determinan según las condiciones territoriales y socio-económicas del municipio, o por su capacidad administrativa y financiera; además, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, pueden coordinarse y asociarse para la más

⁵⁵ Recordar que previo a la LGAH, la planificación se regía por las legislaciones locales bajo el criterio que todo lo que no estuviera contenido en la legislación federal, quedaba bajo el dominio estatal. Para Guadalajara, la planificación metropolitana había demandado otorgar mayor poder a los organismos estatales.

⁵⁶ Planteado como posibilidad y no como obligación, los municipios pueden o no coordinarse. (Véase Código Urbano, Título Cuarto, Capítulo I, y LGAH artículo 35). En el caso de conurbación en dos entidades federativas, la Ley General de Asentamientos Humanos es más determinante en la planificación conjunta (Véase Capítulo V, artículos 20 y 23).

⁵⁷ Véase Ley General de Asentamientos Humanos, Capítulo II, artículo 8, fracción X.

⁵⁸ La ambigüedad de estas consideraciones provocan confusiones en las situaciones sujetas a intervención estatal.

eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones. Se agrega que podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o mediante el organismo correspondiente, se haga cargo de alguno de ellos o los presten en forma coordinada⁵⁹. Con la misma fecha, fueron facultados para: 1) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; 2) crear y administrar sus reservas territoriales; 3) participar en la formulación de planes de desarrollo regional; 4) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; 5) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; 6) otorgar licencias y permisos para construcciones; 7) participar en la creación y administración de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; 8) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y 9) celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Azuela (1998) proporciona un análisis comparativo de la LGAH, el artículo 115 y las legislaciones locales y municipales. De su lectura, se agruparon en dos los obstáculos para llevar a cabo lo que cada una legisla. Uno de los primeros problemas fue que las diferentes legislaturas estatales debían expedir las reformas y adiciones necesarias en concordancia con la LGAH. Muchas no lo hicieron, y cuando sí, transcribieron el texto de la ley sin mayores cambios o incluso omitiendo facultades. En varios estados se reformó la ley orgánica municipal, reiterando las nuevas facultades de los ayuntamientos, pero nuevamente con la misma generalidad que los textos constitucionales. Lo anterior tuvo graves consecuencias, la legislación local no sólo renunció a especificar sus atribuciones, sino que omitió incorporar las prácticas administrativas históricamente aprendidas y aplicadas.

En cuanto a la relaciones entre la entidad y el municipio, el resultado es similar; varias atribuciones no otorgadas expresamente en las constituciones a los ayuntamientos o en sus leyes orgánicas permanecieron bajo control de los gobernadores por las leyes locales, provocando una indefinición de la titularidad de las facultades.

⁵⁹ Véase Ley General de Asentamiento Humanos, Capítulo II, artículo 8, fracción IX. Para municipios que conforman regiones metropolitanas el Código Urbano igualmente contempla convenios intermunicipales (Véase Título Cuarto, Capítulo I, artículo 61).

Es el caso de las licencias de fraccionamientos y usos del suelo, otorgados a los municipios por la LGAH⁶⁰, pero no expresamente previstos en los textos constitucionales⁶¹.

Otro problema, es que los ayuntamientos no cuentan con marcos normativos de los mecanismos de formulación, aprobación, publicación y modificación de planes, lo que justifica la continuación del control estatal.

Un segundo problema tiene que ver con la definición de la jerarquía entre la LGAH y las leyes locales. La primacía de la primera, otorga mayor autonomía a los municipios; la primacía de las segundas obliga a compartir responsabilidades. En el sistema constitucional mexicano, el orden federal y local son coextensos y excluyentes, es decir, no existe superioridad, sino una división de competencias por materia. En el caso de los asentamientos humanos, se rige por el principio complementario de concurrencia de facultades; para ello el Congreso elaboró una ley general (LGAH) y no federal, que establece la concurrencia. Desde su reforma en 1976, el artículo 115 señalaba que las leyes estatales en materia de asentamientos humanos acordarían lo previsto en la ley general, en cualquier contradicción entre leyes locales y federales, la ley general prevalecía. Desafortunadamente, en 1983, se retiró dicha aclaración, dejando las atribuciones municipales a la reglamentación federal y estatal correspondiente.

Azuela comenta que el hecho de que la ley general no pueda asignar competencias, demerita su razón de ser; sin embargo, conserva la identificación de las concurrencias.

Con base en los artículos anteriores, de la Ley de Planeación Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, el desarrollo urbano nacional queda de la siguiente manera: conforme al artículo 73, la Ley de Planeación Federal sienta las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación Democrática (SPND) y las relativas a la coordinación en materia de planificación con las entidades federativas. En su capítulo cuarto, artículo 21, deposita en el Plan Nacional de Desarrollo, la precisión de los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo del país, así como instrumentos y responsables. Reserva la categoría de Plan a sí mismo, al estatal y municipal, y rige el contenido de los programas que se generen

⁶⁰ Véase LGAH, Capítulo II, Artículo 9, fracción X.

⁶¹ En términos de las leyes federales y estatales (Véase Constitución Política del Estado de Jalisco, Título 7, Capítulo II, artículo 80, fracción IV).

en el SNPD, los cuales divide en cuatro: sectoriales, institucionales, regionales y especiales⁶². Mediante el artículo 34⁶³, prevé la coordinación entre los tres niveles de gobierno para propiciar una planeación integral y su congruencia con la planeación nacional.

4.2. Contexto local.

En la Constitución Política de Jalisco se establece la distribución de competencias entre el estado y los municipios, señalando las atribuciones exclusivas y concurrentes para los segundos; en materia de desarrollo urbano, dispone el ámbito preciso de intervención para cada caso. Se debe remarcar que tanto la constitución estatal como federal son de carácter general por lo que es fundamental la definición de sus competencias en la legislación municipal. Los instrumentos de relevancia para este estudio son los siguientes:

a) El Código Urbano para el Estado de Jalisco, que establece la normatividad aplicable en materia de planificación urbana: el sistema de planes o programas de desarrollo urbano, la relación entre ellos, su estructura, su contenido, sus características e instrumentos; la competencia de las autoridades y los órganos encargados tanto de la planificación, como de la administración urbana; los mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios, entre otros.

b) La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, que proporciona las bases de la integración⁶⁴ y el funcionamiento del sistema estatal de planificación, así como las autoridades, instancias y organismos encargados⁶⁵ dentro de sus competencias y de su aplicación. Obliga a los municipios a elaborar un Plan Municipal, en el que se establezcan los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo. Prevé la necesidad de que se organicen y coordinen con el estado para fines de la planificación regional, excluyendo cualquier autoridad intermedia⁶⁶. En cuanto a la planificación y gestión institucional, manda a todo poder público, ayuntamiento y organismos públicos descentralizados y constitucionales autónomos,

⁶² Cuya definición se encuentra en los artículos: 23, 24, 25y 26 del Capítulo Cuarto de esta Ley.

⁶³ Véase artículo 34 fracciones: I, II, III y V.

⁶⁴ Destaca la integración de la COPLADE, COPLADEMUN, y subcomités regionales (Véase capítulo segundo: artículo 10, y Capítulo tercero: artículo 17 y 18).

⁶⁵ Véase capítulo primero: artículo 4to.

⁶⁶ Lo que más adelante se plantea como limitante para la planificación metropolitana.

programar sus actividades en un Plan General⁶⁷; de igual forma, deben integrar un órgano de planificación de la gestión pública.

c) Plan Estatal de Desarrollo (2030) que contiene los lineamientos que sirven de fundamento a la acción de todos los agentes que intervienen en la estructuración urbano-regional. Son políticas a largo plazo para coordinar el crecimiento de las ciudades y organizar las actividades económicas y de la población.

d) El Reglamento Estatal de Zonificación que coadyuva a la observancia de las leyes mediante conceptos y categorías generales para clasificar los usos y destinos del suelo, y las normas técnicas a que se sujetan los distintos tipos de áreas y zonas. Es un insumo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano y es adoptado por los municipios en ausencia de uno propio.

e) Las Leyes Orgánicas Municipales que tienen su origen en la constitución local y son expedidas por la legislatura de cada estado. Mediante sus disposiciones regulan la organización del gobierno municipal, las funciones y atribuciones del ayuntamiento, del presidente municipal, del síndico, de los regidores, del secretario, del tesorero, entre otros; establece con respecto al territorio municipal, las demarcaciones administrativas, asignando las categorías correspondientes como cabecera municipal, comisarías, delegaciones y subdivisiones en rancherías.

f) El Plan de Desarrollo municipal que brinda elementos para coordinar y planificar las acciones e inversiones de las distintas áreas administrativas del ayuntamiento, promoviendo el desarrollo integral del municipio.

g) Los reglamentos que especifican la implementación de las leyes, planes y programas. Abarcan desde la organización y atribuciones del aparato administrativo municipal, los procesos de gestión y desarrollo urbano, la zonificación y protección de su patrimonio construido y ecológico, hasta criterios de construcción y seguimiento de obras.

Un último elemento, aunque ajeno a la discusión principal, aporta un nivel explicativo relevante. Ésta es la reducida capacidad financiera y técnica de muchos municipios. La dependencia financiera es clave; su atadura con las finanzas federales hacen cuestionable toda presunción incluso de la autonomía de las entidades federativas

⁶⁷ Instrumento con proyecciones de corto, mediano y largo plazo, que incluye estrategias y acciones para el mejoramiento del desempeño de las funciones públicas (Véase capítulo noveno: artículos 78A – 78H).

y municipios. La política fiscal⁶⁸ federal ha consistido en asignar más recursos a los municipios⁶⁹; sin embargo, el carácter sectorial con el que se etiquetan y condicionan, no soslaya el problema sino que agudiza la dependencia⁷⁰.

La relación entre los tres niveles de gobierno, convierten el tema del desarrollo urbano en una arena política más. La anterior relación cobra más importancia a medida que los gobiernos locales mantienen los temas fuera de la discusión pública local y no involucran a la ciudadanía como fuente de ideas y recursos económicos extraordinarios. La reducida, pero muy politizada, administración municipal ha llevado a que la operación, mantenimiento y expansión de la infraestructura y equipamiento urbanos, como los diversos servicios municipales, constituyan la expresión más clara y visible del desempeño de las autoridades, deviniendo en áreas de intervención pública políticamente rentables.

El marco teórico anterior referido al desarrollo urbano, la planificación y el papel del municipio, proporciona un contexto amplio, que desemboca en la arena de la gestión urbana. Es por ello que se presenta de manera resumida, lo referente a las acciones municipales más relevantes en dicha materia. Siguiendo las definiciones de servicios públicos de Pedro Pirez (1994, 2000), se puede interpretar la gestión urbana, como la condensación de los marcos normativos mediante procesos y funciones, que articulan recursos para satisfacer las necesidades de la población. A la anterior definición hace falta agregar, la capacidad del municipio para generar políticas y ejecutar e implementar los proyectos que son determinantes y marcan la diferencia entre el éxito y el fracaso de una administración.

La gestión urbana es de suma relevancia, pues mediante ella se distribuyen los bienes socialmente producidos entre los grupos sociales, garantizando su acceso, independientemente de su lugar de residencia y condición económica.

⁶⁸ En 1980, la Ley de Coordinación Fiscal elevó las contribuciones federales del 25% al 49% para los Estados y del 17% al 51% para los municipios (Soberanes, 1993).

⁶⁹ Son cuestionables las motivaciones de acciones como: La ley de Coordinación Federal 1980, las modificaciones al artículo 115, modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1990, entre otras. En última instancia, del 48% de recursos asignados a las entidades, sólo el 9% lo ejercen los municipios (Cabrero, 2008).

⁷⁰ Los recursos etiquetados representan más de la mitad de los recursos estatales, y gran parte de ellos están destinados a cubrir el gasto corriente de las estructuras burocráticas (Cabrero, 2008).

Los servicios públicos⁷¹ se deben gestionar de tal forma que proporcionen las condiciones necesarias para desarrollar actividades; algunos como el agua, la electricidad y el gas, son componentes fundamentales de la vida urbana.

La gestión de proyectos urbanos debe verse de la misma manera, ya que éstos son en muchos sentidos piezas fundamentales para mejorar las condiciones de vida de sectores específicos de la población; en consecuencia, para esta investigación, la gestión de grandes proyectos urbanos demandará que se hagan explícitos los términos en que se vuelven de interés público y el grado en que coadyuvan el acceso y distribución de sus beneficios.

Pirez (1994) entiende la función pública de la ciudad más allá de la prestación de servicios, la codificación urbanística y el control. Según este autor, la gestión urbana incorpora igualmente la responsabilidad de la autoridad en la existencia y mantenimiento de las condiciones para la vida urbana, la mayor participación de grupos sociales para identificar las prioridades de la comunidad y lograr un acuerdo de ciudad.

Si bien el papel del municipio en la gestión urbana se explica por la lógica burocrática, igualmente, pone en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad; incorpora necesariamente el fenómeno político, así como el sistema de relaciones entre diferentes actores con distintos intereses y necesidades, recursos y capacidades. El estudio de los intereses que están de por medio es largo y complejo, por lo que nos limitamos a describir su manifestación mediante la composición público-privada⁷² producto de esta negociación.

Podemos plantear los servicios públicos urbanos como valores de uso colectivo, éstos requieren de capacidad sociopolítica para sustraer del producto social los recursos necesarios, que como precondition necesaria de un cierto consenso social. La intervención del Estado para mediar el reparto de costos entre los grupos sociales se hace imprescindible y refleja la correlación de fuerzas entre éstos (Coing, 1989).

La participación privada se ha dado en diferentes momentos históricos y con diferentes intensidades, lo que significa que la articulación Estado-empresa responde a la crisis de la forma anterior o a la agudización de una contradicción en la definición

⁷¹ Son bienes no exclusivos (una vez producidos no se puede excluir a nadie de su uso) y no rivales (el consumo por una persona no reduce la cantidad de bienes disponibles). Deberían producirse colectivamente y financiarse mediante los impuestos (Véase Rakodi, 2003: 156).

⁷² En el entendido que la primacía de lo público apela a la distribución, y la primacía de lo privado apela al peso de grupos específicos.

social del servicio, yendo tanto a la privatización como a la municipalización. Antes de poder escoger un arreglo público-privado, deben observarse los contextos socio-económicos y políticos en que la gestión tiene lugar (Schteingart, 2002); de lo contrario, no se habrá comprendido la naturaleza de la crisis. En la definición de servicio público anterior, se puso especial atención a la importancia de incluir la distribución de los bienes socialmente producidos; al respecto, Schteingart (2002) nos hace considerar los efectos negativos que la privatización pueda causar; la pérdida de control de su gestión por parte del municipio y la conversión de los usuarios en clientes, reduciendo su capacidad de movilización para reclamar mejores condiciones, provocando que los servicios queden condicionados a la capacidad de pago de los usuarios. Con base en diversos estudios, Schteingart, afirma que la privatización ha provocado la multiplicación de dificultades de los sectores de menores ingresos para acceder a éstos.

Los servicios públicos urbanos suelen tener la característica de requerir gran capital, un largo periodo de rotación y un nivel de riesgo alto, lo cual hace necesaria la participación del Estado. Lo anterior no hace que la gestión sea exclusivamente pública, sino que propicia el desarrollo de nuevas formas de articulación entre el sector público y el privado. Varios autores caracterizan la articulación de diferente manera (Coing, 1989; Jordán y Simioni, 2003; Pirez, 2000); sin embargo, lo que se busca es identificar elementos en la prestación de servicios que puedan ser absorbidos por la empresa privada, siempre y cuando aseguren la prestación universal de los niveles mínimos socialmente aceptados de servicios, promover la producción y gestión eficiente de los servicios, introducir instrumentos que promuevan la competencia, establecer mecanismos de regulación y control, con el fin de verificar que los servicios sean proporcionados de acuerdo con el marco regulador establecido, y crear instancias participativas para la toma de decisiones y control en la aplicación.

Identificado lo anterior, toca a los municipios formalizarlo en la legislación correspondiente, definiendo y articulando las responsabilidades de cada parte. Antúnez y Galilea (2003) identifican que el éxito o fracaso de la implementación de políticas, planes y proyectos, está directamente relacionado con la definición que quede plasmada en la legislación, donde se conjugan la autonomía, las atribuciones y la organización administrativa.

En general, se puede decir que el desarrollo urbano tiene la particularidad de reunir varios niveles de gobierno, estableciendo la coherencia y referencia que debe tener cada instrumento de planificación con su antecesor en un arreglo jerárquico. Por un lado, la tendencia de dotar de atribuciones referidos al desarrollo urbano a los municipios, les permite que decidan, o no, ajustarse a los instrumentos estatales, así como acatar, o no, acuerdos y convenios de los diferentes poderes públicos; por el otro, la generalidad de los textos legales podría ser susceptible a que el gobierno estatal tomara mayor control de la planificación; que la entidad no lo haga y no desempeñe su función de líder, quizá sea por lo desgastante y políticamente costoso que significa confrontarse con los municipios de la ciudad. Como se mencionó anteriormente, la entidad tiene otros métodos para someter a los municipios como lo es el presupuesto.

Al final, la planificación del desarrollo urbano sufre las consecuencias de la desarticulación entre la entidad y los municipios. Los programas políticos, la dependencia fiscal, entre otros, provocan que los instrumentos rectores sean elaborados sólo como requisito accesorio de la administración, lo que hace innecesario contar con marcos normativos de formulación, aprobación, publicación y modificación. Cuando hay la necesidad de incorporar grandes proyectos urbanos, la carencia de dicho marco provoca que la gestión sea incapaz de sumar la participación de los grupos interesados y/o afectados, contemplando acciones que aseguren la distribución equilibrada de cargas y beneficios; lo anterior, traslada la negociación a convenios público-privados, condicionados por las relaciones políticas entre los tres niveles de gobierno, así como la elaboración de parches normativos hechos a la medida, sin relación con el contexto y produciendo contradicciones entre ambos.

5. Instrumentación municipal: Guadalajara y Zapopan.

Para el estudio de la instrumentación municipal se revisó el Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, así como el Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara. Por las similitudes entre ambos municipios, se presentan sus características de manera conjunta, destacando para cada uno aquellos aspectos que lo ameriten.

Diferentes momentos de la investigación apuntan a que, en materia de desarrollo urbano y en muchos sentidos, en la gestión urbana, el cabildo es la autoridad que toma las decisiones⁷³. En ambos reglamentos se describe la integración del cabildo municipal, dentro del cual se forman comisiones por temas, uno de ellos, el referido a lo urbano.

En ambos municipios se hace hincapié en la necesidad de vigilar el desempeño de las dependencias que realizan alguna actividad relacionada, así como la correcta realización de obras con apego a los planes, proyectos y contratos⁷⁴. Analizan, estudian y dictaminan lo referente a contratos y convenios; destaca que Guadalajara busca articular los asuntos entre varios niveles de gobierno.

Además, proponen y promueven proyectos de vivienda popular y la creación de reservas territoriales; en especial, en Zapopan se promueve la regularización de fraccionamientos ilegales, se participa en la asignación de contratos de obra pública, se involucra en la elaboración de los planes y en la consulta ciudadana.

Mientras en Zapopan sólo hay una comisión, Guadalajara destaca por tener tres: de Asuntos Conurbados, de Obras Públicas, y de Planeación Socioeconómica y Urbana. Por lo anterior, este cabildo contempla su participación en asuntos de carácter conurbado y orienta la política mediante análisis, estudios y evaluación de la actividad socioeconómica; cuando los temas no encuentran una comisión afín, se crean comisiones especiales.

En cuanto a la dependencia encargada del desarrollo urbano, nuevamente, con base en los mismos documentos, se encontró que ambos municipios coinciden, por lo que son presentados de manera conjunta. La Dirección de Obras Públicas se encarga de hacer cumplir lo contenido en el Plan Municipal de Desarrollo, dar trámite a las solicitudes de dictamen de uso y destino del suelo y autorizar construcciones. Vigila que todas las acciones de urbanización y construcción se realicen conforme a las leyes, reglamentos, licencias, permisos y contratos, de lo contrario se procede a su suspensión; además, puede hacer sugerencias al ayuntamiento sobre sanciones por incumplimiento.

En el municipio de Zapopan, la Dirección General de Obras Públicas se complementa con la Dirección General de Inspección de Reglamentos. Ésta pone especial atención en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad, licencias y

⁷³ Con o sin la opinión técnica.

⁷⁴ En Zapopan ponen especial atención en que los fraccionamientos populares cumplan todo lo establecido en la norma (Véase Artículo 52, Fracción X.)

permisos. Promueve la difusión de las leyes y reglamentos, y, en caso de infracciones, es la que comunica la causa de ésta. En Guadalajara, la Dirección General de Obras Públicas se auxilia de la Comisión de Planeación Urbana como dependencia técnica; además, en casos que lo ameriten, interviene la Comisión de Ventanilla Única⁷⁵.

Podemos concluir que los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan han formado estructuras administrativas para dar atención a los temas de desarrollo urbano. Era de esperarse que dicha estructura fuera similar, al concentrar el gran peso de los asuntos urbanos en la Dirección General de Obras Públicas.

Por cuestiones de tiempo y complicaciones para acceder a la información, no fue posible comparar rigurosamente el grado de especialización y eficiencia de dicha dirección. Basta mencionar que las direcciones se manejan por organigramas administrativos del cual existen dos, el oficial y el que realmente opera acorde al momento político o directivo, lo que abre una ventana a la discrecionalidad.

Es destacable que el ayuntamiento de Guadalajara es el único en el estado que cuenta con un Reglamento de Zonificación propio, lo cual no garantiza que lleve a cabo sus obligaciones de mejor manera. Por su parte, el ayuntamiento de Zapopan toma como referencia el Reglamento de Zonificación Estatal, y además, cuenta con un Reglamento de Construcciones y Desarrollo Urbano.

El cabildo de Guadalajara está pensado para analizar diferentes temas urbanos, incorporando un enfoque socioeconómico y estableciendo relación con las conurbaciones; no obstante, la creación de comisiones especiales para temas no previstos, hace que no se pueda descartar que en Zapopan se tengan dichas consideraciones cuando así se requiere. Para la gestión de grandes proyectos urbanos, no hay elementos que permitan concluir que el municipio de Guadalajara esté mejor preparado o instrumentado que el municipio de Zapopan. Al parecer, no habría diferencia entre la gestión que cualquiera de los dos ofrecería a un gran proyecto urbano. En cuanto a la capacidad de los ayuntamientos para generar políticas, ejecutar e implementar proyectos, solamente el análisis de los casos de estudio puede permitir sacar conclusiones al respecto.

⁷⁵ Integrada por un representante de la Dirección de Obras Públicas, un representante de la Comisión de Planeación Urbana, y un representante de servicios intermunicipales de agua y alcantarillado.

CAPITULO II. PLANIFICACIÓN URBANA Y GRANDES PROYECTOS.

1. Los grandes proyectos en la ciudad: planificación indicativa y estratégica.

La planificación del desarrollo urbano está condicionada tanto por elementos endógenos como exógenos; a partir de esta consideración se presentan los dos tipos que han sido más utilizados. Para tal efecto, se hace una breve revisión de la consolidación de la planificación indicativa como sustento indispensable de la acción pública y como punto de inflexión, se presenta la irrupción abrupta de la mundialización en las soberanías nacionales, sometiéndolas a la agenda internacional. Se describen luego, los nuevos arreglos público-privados y los efectos de todo lo anterior en patrones espaciales diferenciados, dispersos y desconcentrados-concentrados. Con los anteriores elementos, se entra de lleno al segundo tipo de planificación, la estratégica. Por último, en el mismo orden de ideas, se caracteriza la presencia de grandes proyectos urbanos a la luz de las dos corrientes de planificación y, conforme al tema de investigación, se pone especial atención en los proyectos de desconcentración económica.

Como ya se explicó, la planificación urbana siempre ha estado presente en el desarrollo urbano de manera explícita o implícita. Esta disciplina, por mucho tiempo propia de filósofos y doctrinarios, se caracterizó por basarse en visiones utópicas de la ciudad como objeto terminado. El periodo que nos interesa corresponde a principios del siglo XX, cuando el más rápido crecimiento de las ciudades y los problemas derivados de la industrialización hicieron necesaria la rigurosa intervención del Estado como rector del desarrollo urbano. En este periodo, la planificación pasó a dominios de nuevos especialistas, quienes la formalizaron como un proceso multidisciplinario: la planificación comprensiva o indicativa⁷⁶. Este estilo de planificación se convirtió en la visualización tangible de lo que la comunidad deseaba ser en el futuro. A diferencia de sus antecesoras, no partía de una prescripción dada sino, mediante un riguroso estudio, reflejaba la concertación de metas de la comunidad ordenadas jerárquicamente. En esta corriente, el interés común se antepone a los intereses individuales; argumentaban que los conflictos de intereses eran ilusorios, ya que el planificador

⁷⁶ Se entiende como comprensiva aquella que asevera que la ciudad revela sus necesidades, las cuales son interpretadas y sistematizadas por el conocimiento especial del planificador (Véase Altshuler, 1970). La planificación indicativa se plantea como la instrumentación del anterior conocimiento en el plan maestro, que “indica” el estado al que debe llegar la ciudad (como objeto terminado).

detentaba un conocimiento especial que le permitía comprender todos los intereses de una manera global (Altshuler, 1970). La figura del planificador tomó importancia, siendo él quien visualizaba los efectos a futuro del interés público, rigiéndose por el plan maestro como instrumento guía para la discusión y evaluación de las propuestas. Su postura neutral por el interés común, le valió medirse junto a los políticos como una figura relevante, lo cual ha ido modificándose, asumiendo un papel cada vez más subordinado.

En México, la planificación indicativa, como la conocemos actualmente, responde a una construcción histórica que se remonta a los primeros años post-revolucionarios, cuando bajo el sexenio Cardenista se inició la intervención estatal. Concretamente, a partir de la incorporación del ordenamiento de los asentamientos humanos en la Constitución de la República, se impulsó, como nunca, la importancia de planificar el desarrollo urbano y la puesta en marcha del aparato gubernamental en dicha materia. A nivel nacional, durante una década, se edificó el sistema nacional de planificación democrática, conformado por un grupo de instrumentos legales municipales, estatales y federales, organizados jerárquicamente.

La planificación comprensiva fue bien aceptada y gozó de buena reputación, o al menos logró encontrar vías para su ejecución. En su evolución, debido a su carácter centralizado⁷⁷, ya presentaba síntomas de desgaste por abuso de autoridad y desconocimiento de la complejidad urbana⁷⁸. Los planes maestros eran indicaciones exhaustivas sobre la localización, características, usos y plazos de tiempo que paradójicamente, por su rigidez, hacían imposible hablar de una verdadera comprensión de la especificidad de su objeto de estudio.

⁷⁷ Acorde con las teorías modernas, las condiciones físicas (infraestructura y equipamiento) y la prosperidad económica, permearían en todas las clases sociales mejorando la calidad de vida. Si bien las acciones del gobierno eran impuestas, se creía que se debía educar al pueblo para comprenderlas (Véase Altshuler, 1970).

⁷⁸ Suponía que tan sólo con planificar la distribución física de los elementos y la inversión en condiciones físicas (producción y reproducción del capital) era suficiente para elevar la calidad de vida, dejando de lado factores sociales como educación, empleo, desigualdad, entre otros.

La reducción generalizada de la capacidad de los gobiernos para financiar la inversión pública⁷⁹, aunada al evidente fracaso para mejorar la calidad de vida en las ciudades con tan sólo invertir en elementos físicos, puso en crisis el modelo de planificación indicativa⁸⁰. A nivel global y con especial importancia en América Latina, comenzaron procesos de restructuración político-económica y de descentralización. Este proceso se fundamentó en dos argumentos: por un lado, asociado a economistas neoliberales para disminuir la influencia del Estado; por el otro, apuntaba a promover procesos de participación ciudadana, la democratización de procesos políticos y sociales, acercando las políticas a la comunidad.

En México, a partir de 1983, comenzó el proceso de descentralización de funciones y reformas al marco legal, que trasladó atribuciones en materia de control del desarrollo urbano, administración, y entrega de servicios hacia los municipios. A pesar de los ajustes en la política nacional de desarrollo urbano, hay varios elementos que ponen en duda si esta desconcentración planificada fue más bien una *descentralización de carencias*⁸¹, bajo otro tipo de control basado, por ejemplo, en la dependencia presupuestaria. Como breve comentario, estudios de recaudación fiscal y de asignación de inversión pública (Soberanes, 1993; Cabrero, 2008 y Palacios, 1989), prueban la continuidad de la concentración de la inversión en el Distrito Federal, que contradictoriamente aumentó en el periodo de aplicación de la política descentralizadora. En este contexto, si bien la desconcentración de infraestructura social y económica no fue plausible, la ciudad de México comenzó un proceso de desconcentración industrial y de servicios, cuyas implicaciones en Jalisco pueden ser observadas en los trabajos de Garza (1989, 2009).

Jalisco se especializó tradicionalmente en el comercio, llegando a contabilizar este sector 65% del PIB en 1980. La apertura internacional a partir de 1993 comenzó la transformación de ésta hacia el sector secundario, principalmente en la rama

⁷⁹Pirez (2000), identifica la gestión ineficiente como una de las razones de la crisis de la gestión estatal. Menciona como algunos de sus síntomas: la no coordinación de la planificación con la provisión de servicios públicos, evolución de la organización del trabajo, descentralización operativa, transformación de la relación con los usuarios, entre otros.

⁸⁰ Para Soms (en Iracheta, 1997: 155), probablemente es necesario hacer menos planes y ejercitar más la planificación. Relativiza el sobre esfuerzo de garantizar que todos los centros de población cuenten con un plan, el cual no se cumple ya sea por falta de voluntad política o por falta de quién lo aplique.

⁸¹ En alusión al artículo de Priscilla Connolly (1989), el término de la bonanza petrolera y el consecuente impacto en las inversiones públicas modificaron el discurso planificador, donde el reto de la planificación ya no era administrar la abundancia, sino enfrentar la adversidad. Igualmente, cambió la concepción de la concentración; en lugar de desconcentrar para gastar más en nuevos centros de desarrollo, se cambió por uno de desconcentrar para gastar menos.

electrónica⁸². Este ajuste en la vocación económica, a pesar de la tradición comercial de la ciudad, redujo su capacidad para atraer la desconcentración de los servicios de la zona centro del país que se daba en ese momento.

Los efectos espaciales de las políticas de descentralización y apertura económica son fundamentales para caracterizar los comportamientos en el desarrollo urbano y su gestión. Por ello, se describen brevemente dos procesos relacionados: la concentración-dispersión espacial en las ciudades propia de la mundialización, y la modificación en la participación público-privada en la planificación.

En el ámbito mundial, si bien a las ciudades siempre se les ha asociado con centralidad y concentración, la literatura sobre ciudades globales y ciudades multimodales (Sassen, 1996; Gilber, 1998; Aguilar, 2002 y Mattos et. al., 2005) identifica nuevas funciones multifacéticas, como centros de toma de decisiones o de tránsito del poder, puntos clave para el control y coordinación de las finanzas mundiales. Al respecto, Sassen aclara que los patrones de concentración no son una continuación de los antiguos, sino una nueva expresión de ésta. La tendencia generalizada es la división internacional del trabajo y el incremento del capital foráneo y transnacional para construir, operar y financiar infraestructura y servicios urbanos. Yasuf y Evenett (2001) identifican que los efectos son mayores en el desarrollo urbano de los países periféricos, donde si bien la inversión y el flujo de capital tienen efectos positivos, la alta dependencia puede convertirse en algo negativo⁸³.

La mayor participación del capital privado es consubstancial al contexto de la mundialización y de la inversión extranjera. Sassen proporciona argumentos para fundamentar que lo global no es excluyente, sino endógeno a lo nacional. La economía internacional necesariamente requiere un referente territorial donde operar. Su presencia reta el marco legal histórico de las soberanías donde se asienta y comienza el proceso al que Sassen denomina *desnacionalización*; reubicación de la gobernanza nacional en actores privados, legitimando su injerencia en el territorio. Ésta se efectúa cuando el Estado desmantela, mediante acciones legislativas, las instituciones especializadas de la nación y hace endógena la agenda internacional.

⁸² Para 1998, el 83% de las exportaciones consistió en productos electrónicos de empresas extranjeras. (Véase Garza, 2009)

⁸³ Especializándose en actividades económicas, incluso de reciente incursión, a costa de otras y de actividades propias, haciéndose dependientes de la inversión extranjera

No obstante el aparente retiro, la figura del Estado no se desvanece sino se transforma, ya que es necesario su papel como garante de los derechos del capital, protector de contratos, derechos de propiedad, legitimador de demandas, entre otros. Sin duda, por su capacidad administrativa, aún cuando ya hay señales de instituciones supranacionales operando, el Estado sigue siendo indispensable.

Consensualmente se atribuye al escenario en que el Estado quedó rebasado en su capacidad de proporcionar los servicios urbanos, el justificar mayor participación del capital privado bajo el argumento que éstos serían más eficientes. Una coyuntura entre presiones internacionales y signos de debilitamiento del modelo económico doméstico, produjo el discurso que el estímulo de la inversión extranjera sirve tanto a intereses privados como a públicos; consecuentemente, la política se ha limitado a facilitar y estimular la acumulación y reproducción del capital, y el crecimiento en términos económicos. Es comprensible que se busque atraer mayor inversión privada como respuesta a una situación financiera y coyuntura política buscando evidentes beneficios; sin embargo, debemos cuestionar esta práctica tomando en cuenta la especificidad del desarrollo urbano, los servicios públicos y la gestión, como elementos de distribución de los beneficios socialmente producidos.

Comenzando por su naturaleza teórica, Squires (1996) comenta que la lógica de mercado está motivada por intereses humanos de riqueza y poder; entonces, es de esperar que el desarrollo urbano dejado a estas fuerzas se rija de la misma manera. El contexto de competitividad por la localización de la inversión, ha provocado un exceso de estímulos irrelevantes como ventaja competitiva, pero con consecuencias espaciales importantes⁸⁴. Invariablemente, todos los arreglos que involucran al sector privado presentan un flujo de capital público hacia firmas privadas; los más usuales como forma de incentivos fiscales y coinversión; otros, ya sea aportando terreno o la infraestructura. Decidir el subsidio de un área, involucra haber dejado fuera a otras y por lo general, los beneficiarios han sido desarrolladores, intereses comerciales, manufactura y otros, en detrimento de la ciudad como unidad, exacerbando el desarrollo desigual.

⁸⁴ Las ventajas competitivas como incentivos fiscales o aportación gubernamental del suelo pronto pueden ser igualadas por otros competidores, mientras que la pérdida recaudatoria y territorial tiene consecuencias permanentes para la ciudad.

Compartir responsabilidades es también una herramienta donde en ocasiones, intencionalmente, no se marcan los límites entre una y otra parte. Tanto intereses públicos como privados toman partido de la situación para reducir el debate público sobre la política de desarrollo urbano. Por un lado, los primeros acotan su intervención en cuestiones técnicas, endosando responsabilidades a otros niveles de gobierno, por lo general el federal, o a pugnas de intereses entre privados. Por otro, los segundos aprovechan la débil postura pública para ejercer subsidios fuera de presupuesto: bonos a industrias, rescate de la bancarrota con fondos públicos, entre otros, así como no rendir cuentas o encubrir su agenda dentro de la pública.

La anterior situación de cambios en la economía mundial, el nuevo papel de las ciudades, la desnacionalización del Estado y la inyección de inversión extranjera directa han provocado que se pase de la planificación indicativa a una de tipo estratégica. En varios sentidos, esta planificación no es del todo nueva, sino que ha sido una adaptación del modelo de planificación corporativa al desarrollo urbano. Algunos de sus elementos más característicos, como la relación público-privado y el tipo de análisis del contexto, tampoco son estrategias nuevas en la planificación; lo nuevo es el énfasis que aporta la ideología corporativa (Kaufman, 1996). Este método se adapta a cada situación, viendo más allá de roles y limitaciones predefinidas. Definiciones y características de la literatura sobre planificación estratégica (Bryson, 1988 y Kaufman, 1996) la definen como una disciplina para producir decisiones fundamentales y acciones que moldean y guían lo que es una organización, lo que hace y por qué lo hace. Si bien su implementación respondió al ajuste en la disminución de recursos gubernamentales, al que ofrece una toma de decisiones más eficiente, Bryson deja claro que no atiende una serie de conceptos y procedimientos establecidos, sino que su aplicación responde a cada situación.

A diferencia de la planificación indicativa (comprensiva), cuyo referente es la comunidad idealizada en conceptos substanciales, la planificación estratégica se basa en la organización y en la comunidad vista como un producto en competencia regional e internacional. Mientras la primera sólo toma en cuenta acciones y lugares enmarcados en planes rígidos, la segunda pone atención en la naturaleza política de la toma de decisiones y en los actores que las toman; no se limita a los papeles existentes, sino que prevé los potenciales. Algunas de sus características más significativas son la actitud competitiva con su correspondiente búsqueda de nichos de oportunidad en un contexto

de ganadores y perdedores. Su metodología⁸⁵ se basa en un análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas, como base de una estrategia para fijar objetivos, la participación de ciertos sectores y la orientación hacia resultados realizables.

Con todo lo anterior, es relevante cuestionar la pertinencia de la planificación estratégica en el desarrollo urbano. Como se mencionó anteriormente, algunos de los elementos de esta planificación ya estaban presentes. Es innegable que aporta soluciones allí donde la planificación indicativa se limita a sí misma, pasando del deber hacer al cómo hacerlo; sin embargo, la confusión estriba en tomar la planificación estratégica como eje conductor, sustituyendo la estructura de planificación existente. El hacerlo transgrede la profesión del planificador urbano poniendo en crisis la planificación indicativa y sus respectivos marcos históricamente construidos.

La literatura antes revisada, no proporciona elementos suficientes para descartar la planificación indicativa; reconoce cambios en la manera en que se construye la ciudad, los cuales no sólo rebasan lo que esta planificación contempla, sino que la contradicen. La variable política toma fuerza con la incorporación de intereses privados, y aporta nuevas herramientas que deben estudiarse en paralelo con marcos normativos existentes y no por separado. Ante todo, no debemos perder de vista la especificidad de la planificación urbana, enriqueciéndola, no sometiéndola ante lógicas segmentadas de hacer ciudad.

La dimensión política prueba más que nunca ser determinante. Paul Davidoff fue uno de los primeros en reconocer la necesaria definición de la postura del planificador a favor de ciertos intereses, y su papel de mediador entre los que él y otros representan (Davidoff, 1996). Se reconoce la planificación como una negociación reconciliadora entre intereses, con ganancias y pérdidas parciales en un continuo de revisión y concertación.

La problemática económica y social, y la crisis de la planificación indicativa, junto con la aparición de la estratégica, plantean problemas de operatividad de los marcos regulatorios actuales, así como lo incompatible y desarticulado de éstos con nuevas políticas. Iracheta (2007) reafirma el papel único del Estado en la conducción del desarrollo urbano, reconociendo su capacidad jurídica, política y técnica, con

⁸⁵ Kaufman (1996), identifica que la metodología de fortalezas y debilidades fue tomada directamente de la literatura económica de ventajas competitivas del mercado.

legitimidad para llevarlo a cabo; sin embargo, ve condicionado este papel si no actúa como agente económico en la promoción, gestión y conducción del desarrollo.

Pasando de lo teórico al estudio de la gestión de grandes proyectos urbanos, éstos son analizados a la luz de una planificación dicotómica, compuesta por elementos de la revisión anterior. Se asume que los gobiernos han construido históricamente marcos de acción urbanística bajo una noción de comunidad, los que por la naturaleza política de las tomas de decisiones, no están exentos de privilegiar ciertos intereses; sin embargo, los grandes proyectos urbanos recientes modifican la relación entre unos cuantos y la ciudad como unidad, haciendo pertinente analizar qué nuevos elementos ha producido dicho cambio.

La revisión de grandes proyectos es tan extensa como el estudio de la ciudad; con base en la revisión del desarrollo urbano del capítulo uno, esa revisión se limita a la mitad del siglo XX y se encuentran dos elementos de relevancia en su estudio: su naturaleza público-privada, y sus efectos en la organización de la ciudad. En cuanto a la primera, en tiempos difíciles para la economía, el sector público tuvo mayor impulso estatal⁸⁶; contaba con el apoyo consensuado de los grupos empresariales, de trabajadores y medios de comunicación. En México, las ciudades son altamente dependientes de otros niveles de gobierno, por lo que la construcción de grandes proyectos representa la necesaria movilización intergubernamental, caracterizándolos por tener jurisdicción local, ser construidos por niveles estatales o regionales, pero cabildeados⁸⁷ por autoridades locales. El contexto de austeridad económica del gobierno, provocó que se buscara atraer inversionistas privados, ajustando el papel proactivo del gobierno. Altshuler (2003) se cuestiona si realmente este ajuste ha sido resultado de las tendencias globales, o las inversiones públicas son muy costosas, consumidoras de tiempo y políticamente difíciles, por lo que se busca una salida cómoda.

En cuanto a los efectos en la organización de la ciudad, en su inicio, los grandes proyectos urbanos respondieron a la intención de revitalizar las ciudades mediante la renovación de sus áreas deprimidas o en vías de serlo, por lo general en sitios altamente valorizados por dicha sociedad, y con una función históricamente articuladora respecto

⁸⁶ Después de 1940, la situación económica justificaba la participación mayor del Estado en ramas de difícil incursión de la iniciativa privada (Hiernaux, 1988). Ejemplos de grandes proyectos industriales es Ciudad Sahagún y de vivienda popular, Tlatelolco, en la Ciudad de México.

⁸⁷ Cabildear como sustituto del término en inglés de *lobbying*. Negociación al interior del cabildo.

del resto⁸⁸; posteriormente, la política económica del Estado adoptó como objetivo estimular la economía mediante la inversión de capitales extranjeros, los cuales igualmente beneficiarían el interés público. Como consecuencia, los proyectos urbanos ahora son vistos como elementos de reactivación de zonas estratégicas o de desarrollo de nuevos polos de crecimiento y concentración económica, cuya derrama económica tiene un área de influencia importante y efectos multiplicadores que hacen la función de distribuidores de beneficios.

Morán (2006) concluye que la ambigüedad para definir estos proyectos (en su caso de estudio, megaproyectos), no permite establecer una definición clara y precisa, por lo que él proporciona una que considero de relevancia para este estudio⁸⁹; sin embargo, con base en los casos de estudio seleccionados, se replanteó la posición de Morán en cuanto a la naturaleza de su motivación y su financiamiento. Para la presente investigación los grandes proyectos urbanos son:

Grandes inversiones multisectoriales que dan como resultado la reconfiguración del tejido urbano en espacios multifuncionales, los cuales trascienden el ámbito local y nacional. Por lo general son de iniciativa privada, insertos en motivaciones públicas para dinamizar la economía.

La anterior definición adjudica la motivación del proyecto a los intereses privados, que si bien logra distribuir sus beneficios, responde a una lógica *per ser* de traspaso de fondos públicos a intereses privados y a una pérdida de prioridades como ciudad. Esta clase de proyectos hacen necesaria la creación de infraestructura física, equipamiento y preparación del lugar para su desarrollo. Por su tamaño, suelen incorporar una mezcla comercial, residencial y de esparcimiento. Por último y quizá más trascendente, responden y refuerzan la desconcentración económica de la ciudad y la aparición de subcentros urbanos.

⁸⁸ En 1982 se construyó la Plaza Tapatía de Guadalajara. Consistió en la demolición de varias manzanas del centro histórico para dar paso a espacios públicos que unieran los principales equipamientos de la zona a la par de la construcción de edificios de oficinas.

⁸⁹Grandes inversiones multisectoriales que dan como resultado la reconfiguración del tejido urbano en espacios multifuncionales, los cuales trascienden el ámbito local y nacional. Lo anterior, resultado de una iniciativa pública, aunque con financiamiento privado.

Como comentarios finales del presente acápite, será de relevancia detectar los elementos de cada tipo de planificación y cómo estos proyectos hacen pertinente utilizar cada una. Si el caso de Guadalajara es congruente con el contexto internacional de desnacionalización, valdrá la pena poner atención al retiro del Estado en la ejecución de obras, por la mayor intervención de la iniciativa privada. Igualmente, será importante ligar los proyectos con los procesos económicos mundiales de división internacional del trabajo y los efectos espaciales de dispersión- concentración que éstos producen. En la zona de influencia de Guadalajara se observan ambos fenómenos; por un lado, Jalisco ha captado la instalación de corredores industriales en ciudades medias y Guadalajara. Las empresas de electrónica por lo general se localizan en la periferia y fomentan la expansión urbana, mientras la capital se consolida como nodo articulador de la zona, acentuando la localización de centros de control, comercio y vivienda a lo largo de los principales ejes de comunicación intraurbanos y de la región.

La inversión extranjera directa, guiada por intereses privados, ha estimulado la ya marcada diferenciación espacial; sin embargo, será necesario identificar los argumentos bajo los cuales se presentan los grandes proyectos urbanos, el grado de participación del municipio y el tipo de patrón espacial que producen. De acuerdo con la planificación estratégica, la hipótesis sería que ellos refuerzan la estructuración del espacio urbano en las mejores y más accesibles localizaciones y acorde a la relevancia económica de la ciudad; sirven como puntos de centralización, control y coordinación regional e internacional, y además, será relevante detectar cómo la reproducción del capital de ciertos grupos promete beneficiar a la ciudad como conjunto.

2. Etapas de los grandes proyectos urbanos en la ciudad: higiénicos, infraestructura vial y desconcentración económica.

En la revisión histórica del desarrollo urbano de Guadalajara presentada en el capítulo se identificaron varios tipos de proyectos. Se seleccionaron aquellos que por lo menos reunieran alguna de las siguientes características: ocupación de un área de gran tamaño, localización más lejos de lo que en su momento se consideró la periferia de la ciudad, con repercusiones importantes en la estructura urbana circundante, o que involucren intereses públicos y privados.

2.1. Desarrollos habitacionales higiénicos.

Como se mencionó anteriormente, a finales del siglo XIX apareció por primera vez un tipo de crecimiento urbano que rompió con varios esquemas tradicionales, al que se le denominó “Las Colonias”. Estos desarrollos se consideran como grandes proyectos comparados con el tipo de proyectos anteriores, ya que eran urbanizaciones de grandes áreas que se incorporaban súbitamente a la expansión de la ciudad. Tenían una personalidad propia que no sólo les permitió diferenciarse del resto de la ciudad; igualmente modificaban el patrón y dirección del crecimiento futuro; rompieron con la inercia de sólo prolongar calles; fue la primera vez que deliberadamente se planificaron a detalle las características de la expansión urbana.

Su motivación respondió a la confluencia de la saturación del centro de la ciudad, la disposición de servicios públicos de transporte y la importación de modas y estilos de vidas europeos. No fue casualidad que se promovieran por sus desarrolladores en nombre del progreso y la modernidad. Se les denomina “higienistas” por adherirse a las nuevas tendencias de la planificación moderna, que pregonaban incorporar vegetación y calles amplias con un estilo tipo conmemorativo. Sus residentes fueron las clases altas, que buscaron diferenciarse y segregarse del resto. Para ello, la tipología de casa unifamiliar fue rodeada de jardines, que si bien era un requisito del reglamento de construcción, tuvo como trasfondo nuevos espacios de recreación y convivencia privados, sustituyendo a las plazas tradicionales como lugar de reunión.

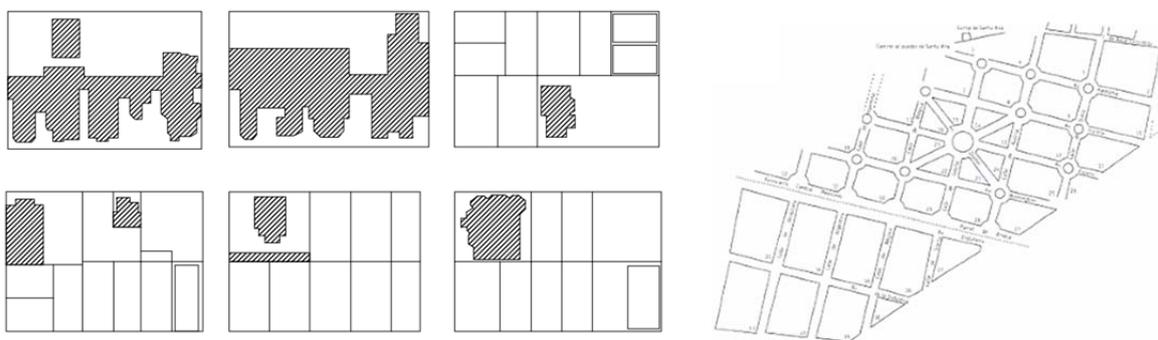
Fue la primera vez que se dividió el uso del suelo como exclusivo para vivienda, su trazo fue notoriamente distinto y todas las nuevas colonias se distinguieron por elementos particulares como tamaño de manzanas, calles diagonales, vistas y glorietas, así como calles de comunicación interna y de paseo para sus residentes.

Las colonias no fueron inmediatamente aceptadas por la sociedad tapatía, posiblemente por incluir conceptos diferentes⁹⁰. Plantearlas como campestres y en ausencia de reglamentos municipales que obligaran a los promotores a equiparlas con servicios, provocó muchos problemas de acceso a ellas. En colonias posteriores, con políticas que quizás podemos catalogar como de embellecimiento y fomento a la inversión privada, comenzaron prácticas público-privadas de incentivos fiscales a quien construyera casas

⁹⁰ Al comienzo, la venta fue lenta; una mezcla de nuevos conceptos urbanos, junto con la novedad de vivir “lejos” de la ciudad probablemente algo tuvo que ver.

habitación de alto nivel y condonaciones a los desarrolladores a cambio de prestación de servicios. Lo anterior, no sólo no se respetó por los desarrolladores, sino que acentuó el favoritismo municipal por invertir en la zona poniente de la ciudad⁹¹. La construcción de este tipo de colonias continuó por unos años hasta la aparición del primer Reglamento de Fraccionamientos de Terrenos en 1923, que formalizó el desarrollo urbano de la ciudad. A diferencia de los fraccionamientos, las colonias no habían contemplado la obligatoriedad de incorporar servicios públicos, y la cesión de calles y áreas verdes para el municipio.

Esquema 2. Tipología de casas y trazo de calles.



Planta de la Colonia Francesa.
(Dibujo de elaboración propia. Fuente López, 2001)

Planta de la Colonia Moderna (López, 2001).

La revisión de la evolución de las colonias en el poniente arroja varios hallazgos para considerar en el desarrollo de esta investigación. Es notable que la planificación urbana de grandes zonas habitacionales fue realizada por la iniciativa privada, volviéndola dependiente de la capacidad económica de quienes participan en ella. Los fraccionamientos del poniente han tenido la capacidad de llevar ambiciosos proyectos de planificación a la realidad; no por nada materializaron, a su manera, los conceptos de ciudad jardín: calles amplias, arboladas, irregulares (orgánicas), glorietas, fuentes, entre otros. Una vez formada la clase inmobiliaria tapatía, las autoridades se dieron a la tarea de reglamentar los fraccionamientos; en otras palabras, la normatividad fue resultado de los proyectos.

⁹¹ Es evidente que comenzó la tendencia a ubicar nuevos equipamientos en el eje de este crecimiento. Se construyeron los dos monumentos más emblemáticos de la ciudad: los arcos de Guadalajara (años treinta) y la Glorieta de la Minerva (años sesenta), además de uno de los pocos conjuntos arquitectónicos de importancia fuera del centro histórico: El templo Expiatorio (neogótico-1972) y un edificio de la Universidad de Guadalajara (neoclásico-1915).

Como se explicó en el capítulo uno, se ha seguido la tendencia de adjudicar todas las obras a los fraccionadores; la autoridad ha dejado que la ciudad se haga por la iniciativa privada, deviniendo progresivamente en la reducción de espacios públicos, su individualización, hasta llegar a su privatización. Tras la incapacidad o retiro de las autoridades en la planificación de la ciudad⁹², los grupos que no pueden acceder a ella han continuado el ritmo de crecimiento de antaño: la prolongación de calles y la consecución de manzanas y casas, sin una idea de conjunto y espacios públicos; incluso, en gran parte de la ciudad, de manera “ilegal”.

Actualmente el instrumento más utilizado para controlar el marco construido es el plan parcial. En las áreas urbanizadas, éste mantiene controlado los cambios del uso y destino del suelo; en las reservas territoriales, asegura coherencia con la vocación y necesidades de crecimiento de la ciudad. La realidad es que la presión urbana es tal que los planes parciales de urbanización de los nuevos desarrollos son integrados a la ciudad sin mayor análisis. Los desarrollos habitacionales siguen apareciendo como grandes extensiones a urbanizar, lo que continúa presentándose como la principal manifestación de grandes proyectos para la ciudad.⁹³

2.2. Grandes proyectos urbanos viales.

Los proyectos viales son imprescindibles en la ciudad y han estado presentes desde su fundación; no obstante, la motivación de su construcción ha cambiado en relación al desarrollo urbano. Hemos dividido en tres las etapas de proyectos viales⁹⁴. La primera respondió a un crecimiento urbano radial con una fuerte centralidad en el primer cuadro de la ciudad. Se trazaron dos ejes norte-sur, este-oeste cuya confluencia tenía lugar en el centro histórico; las subsecuentes obras fueron simples ecos de la misma lógica reticular. La segunda etapa, bajo un desarrollo urbano metropolitano, se caracterizó por la construcción de obras intermunicipales de contención periférica y la tercera etapa, con un desarrollo metropolitano consolidado, se distingue por la articulación entre el

⁹² Exceptuando los desarrollos de interés social, que si bien son planificados, éstos son construidos en las periferias como islas sin la dotación de servicios necesarios.

⁹³ Algunos de los fraccionamientos más grandes han sido: Ciudad Bugambillas (500 ha. aprox.), Valle Real (200 ha. Aprox.) y Las Lomas (160 ha. aproximadamente)

⁹⁴ De la Torre (2006), identifica cuatro etapas en el crecimiento de la ciudad; extensión de las calles de damero, expansión en viejos caminos a poblaciones, trazado del anillo periférico, expansión hacia nuevas directrices territoriales. Este estudio considera la segunda como parte de la primera, por lo que las tomo como una sola etapa.

sistema vial regional y primario con ejes radiales cuyas intersecciones formaron nodos; se caracteriza por grandes obras resueltas en varios niveles (túneles y puentes).

2.2.1. Primera etapa.

Poco antes de mitad de siglo XX, confluyeron dos circunstancias: por un lado, se acentuó un crecimiento demográfico-urbano con tendencias a invadir otros municipios, lo que amenazaba la centralidad del cuadro principal de la ciudad; por el otro, se implementó de lleno el racionalismo moderno, bajo valores de movilidad automotriz, conectividad entre las diferentes zonas de la ciudad, entre otros. La respuesta fue una intervención fuerte por parte de las autoridades con el objetivo de modernizar la ciudad para que estuviera a nivel internacional, y tomar las medidas necesarias para no perder la centralidad del primer cuadro.

Con el uso de los instrumentos de planificación como el de utilidad pública, se ampliaron dos de las calles más representativas: 16 de septiembre y Juárez, norte-sur y este-oeste, respectivamente. En los años setenta se trazó otro eje norte-sur, con una sección vial mucho mayor, tocando los dos extremos de las periferias. Destaca que durante este tiempo, el argumento para justificar su construcción cambió. En un principio, la motivación respondió a promover la movilidad; en un segundo momento, la movilidad se convirtió en el problema. El trazo de la vialidad del centro histórico conjugó un problema con un modelo de planificación que le dio respuesta y organizó la estructura de la ciudad por varios años. La complejidad para llevarlo a cabo necesitó de la puesta en marcha de estructuras de colaboración comunitaria y herramientas de negociación, maximizando los marcos normativos existentes.

Imagen 1. Trazo eje norte-sur.



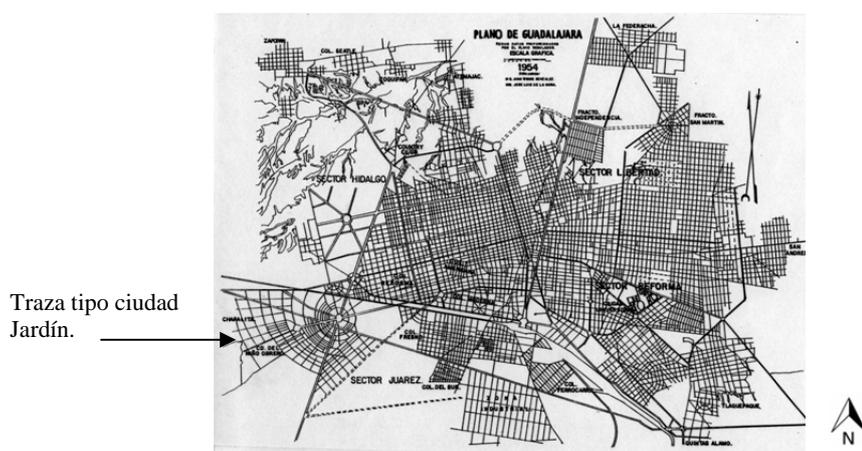
Vista de la ampliación de la calle Federalismo; eje norte-sur de la ciudad (Archivo Patronato del Centro Histórico de Guadalajara)

2.2.2. Segunda etapa.

La construcción del anillo periférico a una distancia importante de la mancha urbana, planteó una vialidad cerrada continua, desvió de flujos carreteros y limite del crecimiento. La dinámica urbana que introdujo aceleró el crecimiento entre esta vialidad y la ciudad, dejando muchos espacios vacíos que produjeron como nunca la especulación del suelo. Aparecieron ejes radiales cuya función era conectar, en diversos puntos, el anillo con la ciudad central. La nueva dependencia de una cuantas vialidades de alta jerarquía, permitió el trazo de otras tantas vialidades autónomas para la comunicación entre una misma zona sin mayor relación con la ciudad. El periférico no sólo aceleró la urbanización, sino que resultó ineficiente para contenerla dentro de sus límites

En este periodo es notable el cambio de planificación vial; ésta no respondió a un problema o continuación de modelo de ciudad, sino que planteó otro esquema de crecimiento basado en las vialidades. Si bien el papel de la autoridad continuó siendo fuerte e hizo obras como el periférico, de carácter metropolitano, y algunas vialidades principales con un arreglo radial que iba del centro a la periferia, predominó la construcción de vialidades que respondían a la planificación segmentada de los desarrollos privados, que sin mayor previsión aumentaron el flujo de las pocas vialidades principales de la ciudad. Al debilitarse la política vial, la de crecimiento urbano se limitó a seguir los ejes carreteros principales, con la construcción, por parte de los mismos desarrolladores, de vialidades secundarias que sirven a pequeñas zonas y alimentan las ya saturadas vialidades principales.

Plano 4. Traza tipo ciudad jardín y vialidades perimetrales.



Plano de Guadalajara de 1954. En la parte inferior izquierda se observa el trazo de la tipología ciudad jardín.

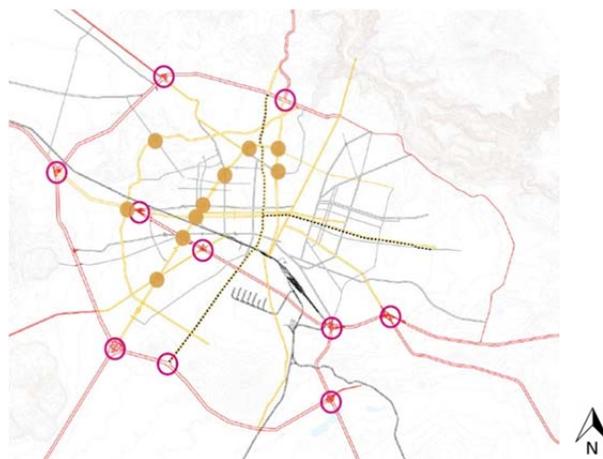
2.2.3. Tercera etapa.

El trazo de ejes radiales, tanto en vialidades principales como secundarias, que conectaron el periférico con el centro, produjeron intersecciones conflictivas entre ambas. Por su importancia en el funcionamiento de la red vial, estas intersecciones articulan e intercambian los flujos entre el sistema regional y el primario. Las obras necesarias para solucionar este conflicto no son de menor tamaño; en la década de los sesenta del siglo XX, las soluciones más utilizadas fueron las glorietas, con variaciones en su trazo dependiendo del ángulo y número de vialidades que se intersectaban. La construcción del periférico hizo necesaria la solución vial en el cruce con otras vialidades regionales, que representan los nodos de mayor tamaño e importancia.

A principios de los noventa del siglo XX, la construcción de un túnel de un kilómetro de longitud comenzó la incursión en este tipo de soluciones, sumándose además otras de tipo elevadas. A comienzos del presente siglo, se adoptó la política de solucionar todos los cruces de las vías regionales para su flujo ininterrumpido.

Estas obras son reducto importante de la acción del gobierno en la ciudad, quizá las acciones más visibles y políticamente redituables, por lo que han ocupado la agenda de prioridades de los gobiernos de los municipios y muy recientemente han despertado la participación ciudadana en su gestión.

Esquema 3. Intersecciones en vialidades principales y síntesis de soluciones viales.



Mapa de los puntos críticos de intersección entre vialidades regionales y/o principales. Las soluciones mediante nodos tipo trébol en vialidades regionales. (De la Torre, 2006).

El estudio de la política vial nos muestra que haberla tomado como equivalente de la política urbana provocó una ciudad altamente dependiente de la movilidad motorizada. Los esfuerzos por lograr una rápida articulación entre los sistemas han necesitado soluciones cada vez más complejas, agresivas con el contexto inmediato, y caras. La solución a los problemas ha sido puntual y sin contemplar una planificación integral con otros problemas, no necesariamente viales, involucrados.

Las vialidades son indicadores de la diferenciación urbana de la ciudad. Nuevamente encontramos un patrón diferenciado entre oriente y poniente. Mientras el poniente cuenta con infraestructura vial rápida entre los fraccionamientos de las clases medias y altas y los equipamientos urbanos, así como concentración económica en la intersección de sus vialidades primarias y secundarias, el oriente guarda un trazo más ortogonal bajo un sistema aún de barrios de usos mixtos sin mayor jerarquía de sus equipamientos, e intersecciones de sus vialidades principales sin mayores eventos relevantes.

El sistema vial, en el área metropolitana, está integrado por la vialidad regional⁹⁵, la vialidad principal⁹⁶, y la vialidad secundaria⁹⁷. Para el estudio de los grandes proyectos urbanos de desconcentración económica, sólo las dos primeras son relevantes. Será importante analizar la manera en que los casos de estudio se articulan a la política vial, ya que los grandes proyectos viales detonan el crecimiento y concentran la aglomeración.

3. Grandes proyectos de desconcentración económica.

La relevancia económica colonial de Guadalajara le permitió construir grandes equipamientos urbanos como los conjuntos eclesiásticos de San Francisco, Santo Domingo, y del Carmen; equipamientos de salud como el hospital de San Miguel de Belén, el panteón de Santa Paula, y otros como el Hospicio Cabañas y la Universidad. Por su parte, la concentración de edificios públicos y privados en el primer cuadro de la ciudad, como el Palacio de Gobierno, la Catedral, el Teatro Alarcón (ahora Degollado), conventos, mercados, palacios y casas habitación de importancia, constituyen un gran espacio de influencia económica, política y simbólica únicos.

⁹⁵ Que comunican a dos o más centros de población. (Véase Reglamento de Zonificación, artículo 297).

⁹⁶ Dividida en dos modalidades (de acceso controlado y principales) estructura los espacios en la totalidad del área urbana y formando parte de su zonificación y de la clasificación general de los usos y destinos del suelo. (Véase Reglamento de Zonificación, artículo 298).

⁹⁷ Dividida en siete modalidades comunica el sistema primario con todos los predios del centro de población. (Véase artículo 298, fracción II).

A finales del siglo XIX ya había indicios de proyectos en las afueras de la ciudad como la Penitenciaría de Escobedo y la Escuela de Artes y Oficios del Espíritu Santo, pero fue a partir de mediados del siglo XX, cuando siguiendo los ejes viales de crecimiento urbano, comenzó el proceso de desconcentración económica y administrativa.

Sobre la prolongación de 16 de Septiembre hacia el sur, en las inmediaciones del parque más importante de la ciudad, Agua Azul, se construyeron edificios de bancos, oficinas, y la primera central de autobuses de la ciudad y del país. Años más tarde, se construyeron los dos edificios más altos de la ciudad para su tiempo⁹⁸ y la biblioteca del Estado. Sobre la misma avenida pero en dirección norte, se construyó quizá el primer gran proyecto urbano de desconcentración administrativa, que consistió en varios edificios públicos con propuestas arquitectónicas vanguardistas que alojan hasta hoy día las principales oficinas administrativas del Estado⁹⁹; reforzando el carácter de la zona, no muy lejos, se construyó la Secretaría de Vialidad y Transporte. Aún cuando la construcción de los anteriores equipamientos urbanos se hizo fuera del centro histórico, por su relativa cercanía y conexión mediante un solo eje vial y estar dentro del límite municipal, se pueden considerar como una prolongación de las actividades del centro histórico mediante un corredor “policéntrico”, sin producir aún verdaderos subcentros urbanos. El crecimiento de la ciudad continuó demandando la construcción de equipamiento urbano, que por su tamaño se localizó en las periferias norte y sur. Éste fue el caso del Auditorio Benito Juárez, el Estadio Jalisco, la estación de ferrocarriles, hospitales, panteones entre otros. En su conjunto, continuaron la creciente desconcentración; no obstante, por seguir localizados sobre los principales ejes norte-sur, con fuerte vínculos con el centro, por el tipo de actividades que representaron, por su escala y la dispersión entre ellos, ninguno produjo un nuevo polo de crecimiento.

A finales de los años sesenta del siglo XX, se construyeron dos centros de comercio de tamaño sin precedentes, pero con características muy diferentes y efectos multiplicadores opuestos. El primero, fue la Central de Abastos, que desahogó la saturación de comercios en el centro histórico y su complicado movimiento de mercancías lo que permitió atender el creciente flujo de mercancías hacia el noroeste del país.

⁹⁸ El condominio Guadalajara, con giro comercial, y un hotel.

⁹⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano, Archivo General de la Nación, Secretaria de Educación, Foro de Arte y Cultura, CODE, Secretaria de Educación y Escuela Normal.

Años después, a un costado, con el objetivo de complementar las ya saturadas instalaciones iniciales, se construyó un segundo complejo de bodegas y comercio. Por motivos que desconocemos, el proyecto fue un fracaso y está prácticamente vacío, situación que contrasta con la sobreocupación del proyecto original, en el cual se tuvo que construir un estacionamiento de varios pisos. De forma contradictoria, la expansión del subcentro ha continuado sobre zonas residenciales, ocupando casas habitación como comercio y pequeñas bodegas. Esta situación ha producido una tensión entre colonos y comerciantes, ya que muchos de los productos que se comercializan en este sitio son perecederos y producen mucha basura; en otras palabras, la combinación residencial y comercial no necesariamente se refuerza.

No se han difundido proyectos que resuelvan los problemas y las oportunidades que ofrece la zona; pareciera necesaria una planificación a largo plazo en la ciudad para las actividades económicas en torno a este tipo de comercio y en este subcentro.

La dispersión y diferenciación residencial con fraccionamientos de mayor tamaño fue un fenómeno normal en la ciudad, pero no alteró mayormente el patrón centralizado de las actividades económicas. Fue hasta que surgió la inminente necesidad de satisfacer el consumo (y comodidad) de la población de los nuevos fraccionamientos de estratos altos, dispersos en la ciudad, cuando comenzó la desconcentración comercial. A diferencia de la Central de Abastos, que atiende el comercio de grandes volúmenes (mayoreo) de productos agrícolas principalmente, el segundo subcentro comercial de la ciudad fue la Plaza del Sol en terrenos de Zapopan, cuyas actividades son el comercio de productos terminados y especializados, así como el entretenimiento y esparcimiento; lo que, contrario al caso anterior, produce una sinergia positiva con las áreas habitacionales.

Por varios motivos puede considerarse el primer proyecto urbano de gran impacto en la desconcentración de la actividad comercial. Fue el centro de comercio más moderno y grande de América Latina en ese momento; se ubicó próximo a los fraccionamientos para estratos medios y altos de la zona poniente y tuvo un efecto multiplicador de construcción de hoteles, nuevas plazas comerciales de menor tamaño y, más tarde, conjuntamente con la construcción del centro de exposiciones expo Guadalajara, detonó el corredor hotelero-comercial Mariano Otero; así pues, se le puede considerar un subcentro económico en la ciudad.

Treinta años después, la actividad hotelera es la única que ha continuado expandiéndose, y ésta se explica por la fuerte actividad de Expo Guadalajara, la que igualmente ha aumentado los metros cuadrados de piso de exposición disponibles. La presencia de nuevas y más modernas plazas comerciales en la ciudad ha opacado a Plaza del Sol; no obstante, y a diferencia de otras plazas “viejas”, ésta continúa siendo de las más rentables en la ciudad. No podemos dejar de mencionar dos proyectos que intentaron partir del éxito de Plaza del Sol, y junto con ésta, actualizar y potenciar la zona. Se trata de la plaza subterránea Millenium y del gran proyecto urbano, la torre de telecomunicaciones Torrena. El primero consta de varios pisos subterráneos y se planteó como punto comercial intermedio entre un teatro a un costado y Plaza del Sol, al que se conectaría por un puente, comunicación que nunca se llevó a cabo. El proyecto fracasó y actualmente está vacío, alojando oficinas y un cine. Plaza Millenium pone en evidencia la fuerza y éxito relativo de este subcentro urbano, lo que sugiere un mayor estudio de las posibilidades de la zona y planes maestros bien planteados. El segundo proyecto que detuvo su construcción fue una torre de telecomunicaciones, proyecto que con anterioridad ya había intentado llevarse a cabo. En la primera ocasión, su principal obstáculo fue la oposición ciudadana y la carencia de argumentos que justificaran que se hiciera allí; en su segundo intento, al parecer, no pudo justificar su venta y careció de recursos para su ejecución. Como vemos, existieron varios fracasos cuyas causas requieren un estudio especial que supera los alcances de esta tesis.

A principio de los años ochenta, la recién inaugurada plaza comercial Plaza Patria se situó en el norponiente de la ciudad en terrenos de Zapopan rodeada de fraccionamientos para los estratos altos, lo que confirma la sinergia positiva de ambos. A diferencia del subcentro de Plaza del Sol, en esta zona residen los estratos más altos de la ciudad y se aloja uno de los pocos campos de golf para su época. Así como el subcentro anterior, éste tuvo efectos multiplicadores, pero dirigido a un mercado más selecto. El resultado fue la consolidación de una zona comercial de menor impacto en las zonas habitacionales, pero constituyó el enclave del único subcentro financiero. La zona en conjunto mostró una relación positiva entre una plaza comercial, zonas residenciales y un centro financiero. Poco después de veinte años, la plaza comercial se ha visto opacada por otras más modernas, lo que no ha bajado su rentabilidad. El subcentro financiero se ha expandido y ha acrecentado el impacto comercial en las zonas habitacionales, inclusive fomentado la vivienda vertical.

En cuanto a esta última, no muy lejos de esta zona, se construyó uno de los proyectos que se tomarán como caso de estudio. Como resultado, la concentración de actividades se ha incrementado no sólo en la zona, sino en un sector de la ciudad, reuniendo tres subcentros comerciales, un subcentro financiero y, recientemente, un gran proyectos urbano de desconcentración económica.

Durante la década de los noventa y entrado el siglo XXI, por un lado, se observan comportamientos propios de la urbanización de las ciudades estadounidenses: centros comerciales y grandes almacenes transnacionales, la gran mayoría en el poniente y la generalización de fraccionamientos cerrados. Por el otro, comenzaron a llegar propuestas de inversión extranjera directa en industria, comercio, turismo y bienes raíces. Este fenómeno produjo la reconversión de la inversión hacia proyectos público-privados estratégicos, que por lo general buscaban la proyección de la ciudad a un nivel internacional. La cartera de proyectos abarca monumentos escultóricos, una torre de telecomunicaciones, el museo Guggenheim, un centro de convenciones, el estadio del equipo de futbol Chivas, una presa, un auditorio, la nueva biblioteca del estado, la ciudad judicial, el Santuario de los Mártires, las instalaciones para los Juegos Panamericanos, entre otros. De los proyectos anteriores se puede obtener mucha experiencia en materia de gestión público, privada y público-privada. Algunos no concluyeron su gestión, otros sí pero no su construcción y otros lograron ambas. A lo anterior, podemos sumar propuestas conceptuales, estudios, investigaciones y documentos, encaminados a proponer mejoras al desarrollo urbano de la ciudad mediante proyectos estratégicos en diferentes categorías: infraestructura, sustentabilidad, equipamiento, espacio público, redes de áreas verdes y movilidad. Estos últimos proyectos, a partir de la administración 2007-2009, los podemos encontrar compilados en el banco de proyectos de la ciudad, lo que representa un gran avance en cuanto a la memoria de las iniciativas de la ciudad que la gente quiere y una fuente de alternativas.

Imagen 2. Proyectos propuestos.



Imágenes de algunos de los proyectos más representativos propuestos para la ciudad. De izq. a der. y de arriba abajo: Museo Guggenheim (cancelado), Arcos del Milenio (inconcluso), Centro JVC (indefinido), Santuario de los Mártires (en construcción), estadio de las Chivas (concluido), torre de telecomunicaciones Torrena (detenido-cancelado).

En la década actual, se pueden identificar nuevos patrones, mismos que utilizaremos para clasificar los grandes proyectos urbanos, que entre otras cosas, responden al proceso de desconcentración económica. Ellos ocupan grandes extensiones de espacio, por lo cual inevitablemente provocan la modificación en la estructura urbana con nuevos servicios e infraestructura vial, así como cambios en el uso y valor del suelo. Involucran inversiones multisectoriales trascendiendo el ámbito local e incluso el nacional. Buscan ser lo más autosuficientes posible al mezclar varios usos del suelo, aunque continúan su comunicación con otros subcentros de comercio y trabajo mediante vialidades rápidas.

En Guadalajara no hay muchos antecedentes de este tipo de proyectos. La construcción de la Cruz de Plazas¹⁰⁰ y la Plaza Tapatía¹⁰¹, el centro administrativo del estado en la avenida Alcalde, la zona de Plaza del Sol y de Plaza Patria, son proyectos con varios de estos elementos; sin embargo, son sitios que fueron gestionados y construidos por separado y se consolidaron al paso del tiempo por la sumatoria de sus partes. Quizá el único proyecto no construido, a pesar de tener más de diez años, cuya propuesta se apegaba a la definición antes mencionada, fue el Centro Jorge Vergara. Este proyecto rebasó cualquier expectativa, proponiendo varios museos, oficinas, vivienda, áreas recreativas, entre otros.

¹⁰⁰ Demolición de varias manzanas para hacer plazas en forma de cruz en torno a la catedral.

¹⁰¹ Demolición de varias manzanas en el centro histórico para conectar éste con el barrio de San Juan de Dios, mediante espacios públicos y comerciales.

Actualmente en este sitio se construyó el nuevo estadio de futbol del equipo de las Chivas y las Villas Panamericanas, pero es incierto cómo se urbanizará.

Recientemente, hay tres propuestas serias de grandes proyectos urbanos. La primera es La Ciudadela en el municipio de Zapopan con un área de 111 mil metros cuadrados donde se proyecta un centro comercial y cinco torres de 500 departamentos. Esta propuesta, nuevamente, establece una sinergia positiva con zonas residenciales de estratos medios y altos. Al reciclar un espacio industrial, abre una ventana de oportunidad para comenzar a discutir esta posibilidad de desarrollar varios espacios industriales en la zona y en la ciudad; desafortunadamente, no hay signos de una política en este sentido; ni el mismo proyecto propuso una integración entre sus partes (centro comercial-torres departamentales) gestionándose y construyéndose por separado con destinatarios diferentes y no como un proyecto mixto para la ciudad.

La segunda es una extensión de 33 mil 200 metros cuadrados; se trata de un conjunto de torres departamentales de lujo, torres de oficinas, hospital, centro comercial, hotel y otros comercios, en la zona denominada Puerta de Hierro en el municipio de Zapopan.

Este proyecto toma la fórmula de éxito vivienda-comercio, aprovecha la plusvalía de la zona y la cercanía con dos subcentros comerciales y uno financiero, y aglomera cuantos usos mixtos son posibles. El tercero es el conjunto de torres departamentales, teatro, centro comercial, escuela entre otros comercios, con el nombre de Puerta Guadalajara en el municipio del mismo nombre. Este proyecto apuesta a una zona con problemas urbanos y sociales diversos, y se propone como un nuevo polo de desarrollo.

Como caso excepcional, además de la combinación comercio-vivienda, hay indicios de nuevos grandes proyectos urbanos de “desconcentración” industrial. Como se mencionó en el primer capítulo, recientemente Guadalajara se ha desarrollado en el sector industrial y especialmente en el electrónico. Tanto en la periferia, en áreas abiertas, o inclusive próximos a otras poblaciones, se han construido parques industriales, cercanos a los cuales se construyen desarrollos habitacionales, por lo general de interés social. Destaca la construcción del Centro Logístico de Jalisco, “un puerto seco” para intensificar la distribución de mercancías entre la ciudad y su región. En él se proyecta un área habitacional contigua con capacidad de 20,000 viviendas, lo que se presenta como el primer proyecto con estas características, inclusive, sus promotores lo promueven como una ciudad satélite.

Aunque no responda a la actividad industrial, por responder y provocar los mismos efectos de urbanización *insular*, se puede mencionar también el caso de los subcentros comerciales “Outlets”. La presencia del único en su tipo alentó que pocos años más tarde comenzara la construcción de fraccionamientos.

Imagen 3. Proyectos de desconcentración económica.



Render de La Ciudadela.



Render de una propuesta para Puerta Guadalajara.



Render del Centro Jorge Vergara (JVC).

Conforme a la revisión de las características de los grandes proyectos que en el tiempo han producido subcentros urbanos, se obtienen comportamientos que pueden ser aplicados al estudio de aquellos grandes proyectos de desconcentración económica de reciente aparición. Se encontró que los temas relacionados con los estratos sociales que habitan en la zona, la cercanía con otros subcentros¹⁰², la complementariedad con otros equipamientos urbanos o espacios ecológicos, tienen un alto valor para estimar la evolución de los proyectos. Además, se debe reconocer que para conocer el éxito de grandes proyectos, existen empresas que realizan estudios de mercado; son de otra índole que el estudio aquí realizado, pero que sin duda tienen un alto valor explicativo en los distintos momentos de la “vida” de los proyectos.

4. Periodo de desconcentración económica: los estudios de caso.

Como se mencionó anteriormente, si bien la lista y el banco de proyectos es abundante, sólo tres proyectos reúnen actualmente las características de los grandes proyectos urbanos de desconcentración económica¹⁰³: La Ciudadela, Puerta de Hierro y Puerta Guadalajara. De los tres, sólo los dos primeros se encuentran en proceso de

¹⁰² Proyectos de segundas plazas comerciales junto a otras que son exitosas, han sido un fracaso (Plaza Bonita, Plaza Milenium y El Foro del Calzado). Otras plazas terminaron su ciclo al no poder competir con otras nuevas a muy corta distancia (Plaza México). Otras tuvieron un ciclo muy corto y no es claro a qué se debe su fracaso (Centro Magno).

¹⁰³ Su reducido número y la incertidumbre con la que se plantean (inexistencia de proyectos ejecutivos finales) ponen en duda si realmente la ciudad ha alcanzado una etapa propia de estos proyectos, o sólo han sido producto de condiciones momentáneas.

construcción. Ambos son proyectos cuyas partes son gestionadas separadamente por varios inversionistas privados, por lo que no hay un proyecto ejecutivo de su estado final, y su concreción depende del éxito de las partes por separado; Puerta de Hierro es el único ya construido y que reúne las características de un gran proyecto urbano. Puerta Guadalajara, aunque sigue en proceso de gestión, es un proyecto que solamente se entiende como conjunto, y que por sus componentes permite compararlo con Puerta de Hierro.

4.1. Puerta Guadalajara.

Para su mejor comprensión, se presenta el proyecto urbano de Puerta Guadalajara tomando en cuenta cuatro aspectos: a) las características físicas que lo hacen un gran proyecto urbano y en general la descripción de su composición y concepto, b) la descripción de las características de la zona en las que se ubica, c) el tipo de planificación aplicada para la inserción del proyecto en la ciudad, d) los arreglos entre actores involucrados.

a) El desarrollo inmobiliario de *Puerta Guadalajara* cumple con las características mencionadas con anterioridad: cubre un territorio de gran tamaño, involucra una mezcla de usos del suelo intensa, se gestiona en conjunto, produce cambios inmediatos en las vialidades y valor del suelo de la zona, genera efectos multiplicadores capaces de generar un nuevo subcentro urbano, entre otros.

Tal como se presentó en el proyecto ejecutivo, está compuesto por 2 torres de oficinas con 62 niveles cada una, 1 centro comercial, 9 torres de uso habitacional residencial con 35 niveles cada una, 9 torres de uso habitacional residencial con 25 niveles cada una, 1 hotel con servicios complementarios, 1 estacionamiento subterráneo con 7,500 cajones, 1 conservatorio y escuela de artes y oficios, 1 complejo educativo, 1 palacio de congreso, 1 hospital, 1 plaza para eventos al aire libre, 1 parque lineal, sistema vial interno, plazas y plazoletas, y mobiliario urbano. Además, como parte complementaria en otro sitio, plantea la rehabilitación de las instalaciones del planetario de la ciudad; con sus respectivas plazas, plazoletas y estacionamiento.

Los conceptos que moviliza para su promoción tienen que ver con las ventajas de seguridad que proporciona vivir en conjuntos habitacionales verticales, con accesibilidad inmediata a todos los servicios de consumo diario, y con vistas a zonas

ecológicas de importancia. Es llamativo que un proyecto como éste se ubique en una zona popular; sin embargo, el proyecto está en la intersección de una de las dos vías regionales de la ciudad y una vía principal, lo que le garantiza su rápida conexión con el centro histórico y un subcentro urbano¹⁰⁴.

Se planteó con la idea de integrarse a la ciudad mediante la transición de espacios públicos ajardinados abiertos y espacios públicos cerrados (plazas comerciales). El proyecto promete compensar la inexistencia de espacios comerciales de importancia en esta zona como los hay en el poniente de la ciudad. La zona ha sido menospreciada por no albergar estratos altos; sin embargo, el proyecto confía en la capacidad económica de la población.¹⁰⁵

b) Para exponer las características de la zona, se toma como base la Estrategia de Intervención en la Zona Norte del Municipio de Guadalajara, 2008, que mandó a elaborar el Ayuntamiento a una consultora privada. El principal propósito de la estrategia fue ordenar las fortalezas, potencialidades e inercias actuales en el lugar, para el mejoramiento homogéneo de la zona y el beneficio de su población.

La ubicación corresponde a la zona norte de la ciudad. Notoriamente, respecto a otras zonas, ésta ha detenido su urbanización e inversiones en equipamiento nuevo o mantenimiento del existente. El estudio mencionado, comenta que los principales problemas son: la presencia de asentamientos marginales de carácter ilegal, el vandalismo, actos delictivos y contaminación de escurrimientos y áreas dentro de la barranca¹⁰⁶, y la falta de conectividad vial en su interior.

Pone especial atención en el hecho que, quizá por su aislamiento y desinterés, es la zona del municipio con más reservas urbanas (250 has. aproximadamente), lo que la hace altamente viable para nuevos proyectos estratégicos de gran tamaño. Los objetivos de desarrollo de la zona van encaminados a reordenar el uso del suelo y aprovechar las reservas urbanas y naturales, así como mejorar la movilidad urbana.

El análisis para el entendimiento del problema arrojó resultados en tres vertientes: en cuanto al medio físico-natural, se resalta su riqueza y las vistas paisajísticas; en cuanto al medio físico-transformado, resaltó el potencial de las áreas

¹⁰⁴ La cercanía con el único subcentro financiero de la ciudad y zonas de clases altas viabiliza extender la localización de proyectos de clase media y alta en esta zona.

¹⁰⁵ Los promotores comentan que los pocos centros de comercio son de los más rentables de la ciudad. Además, la cantidad de salones de eventos son un indicador social, probablemente ligado a la migración internacional y las remesas.

¹⁰⁶ La Barranca de Huentitán, un pronunciado elemento físico, es el límite norte de la ciudad.

vacantes; en cuanto a lo socio-económico, a pesar del equipamiento existente¹⁰⁷, la zona es uno de los principales puntos de marginación en el municipio, su sociedad civil está desorganizada y su desarrollo urbano desequilibrado. Cuando los inversionistas de Puerta Guadalajara encontraron estos terrenos, por un lado, les pareció que la infraestructura y atractivos ecológicos eran suficientes para hacer comerciable el proyecto; por el otro, las condiciones sociales eran un pretexto para plantear al ayuntamiento un buen convenio de colaboración público-privada.

La estrategia de la zona de Huentitán y las acciones de Puerta Guadalajara, van acordes al Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009, en el cual uno de sus cuatro retos tiene que ver con la promoción de la gestión del territorio y los recursos naturales hacia la sustentabilidad. Para su consecución, dichos retos se encaminan mediante ejes rectores, dentro de los cuales se destacan el de movilidad urbana y transporte público, desarrollo urbano, y promoción económica y turística. La estrategia propone como usos del suelo de las áreas vacantes las siguientes: habitación, mixtos, turísticos ecológicos, áreas verdes y equipamiento. Cabe mencionar que, cuando se planteó Puerta Guadalajara en la zona, había mucho entusiasmo, ya que se propuso articularla con otras acciones como el Museo Guggenheim, el Macro Bus, la construcción de soluciones a intersecciones viales, e incluso las Villas Panamericanas¹⁰⁸.

c) El tipo de planificación aplicada para la inserción del proyecto en la ciudad, se encuentra igualmente en la Estrategia de Intervención en la Zona Norte del Municipio de Guadalajara. Antes que nada, el sólo hecho de llamarse “estrategia” indica el tipo de herramienta de que se trata; responde a una visión sectorizada de la ciudad y fue hecha por una consultora privada. Aun cuando se parte de una planificación más amplia comandada por las autoridades municipales, la falta de relación con el resto de la ciudad la convierte en una planificación estratégica.

El diagnóstico de la estrategia analiza las fortalezas presentes en la zona, las oportunidades futuras, así como las debilidades presentes o los riesgos futuros. Por mencionar algunos resultados, las fortalezas de la zona se relacionan con la ubicación geográfica y el equipamiento público, mientras que las debilidades tienen que ver con la invasión y contaminación de las áreas de conservación ecológica y el deterioro social; las oportunidades se relacionan con la cantidad de hectáreas vacantes y los proyectos en

¹⁰⁷ Destaca el Zoológico Guadalajara y el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara.

¹⁰⁸ De los cuales no se construyó el museo y las villas se construyeron en otro municipio.

puerta; los riesgos son la presión inmobiliaria sobre áreas naturales y población existente.

La propuesta de negociación público-privada concuerda con el diagnóstico anterior, proponiendo nuevos espacios que fomenten la interacción social, cultural y el deporte; la mezcla equilibrada de usos de suelo, priorizando los usos mixtos, así como acciones que promuevan la protección y conservación del medio ambiente. Específicamente en materia urbana, se trata de mejorar la conectividad vial y peatonal metropolitana y local, así como la accesibilidad existente y el equipamiento público; la elaboración de planes parciales de desarrollo urbano para áreas vacantes o tamaño estratégico; mejorar la imagen urbana de vialidades principales, y encauzar la inercia de los proyectos en el actual desarrollo para el mejoramiento de la zona.

Dentro de la cartera de proyectos estratégicos de la zona al que pertenece Puerta Guadalajara, algunos de los más representativos son: un conjunto habitacional mixto de 100 hectáreas, Huentitán el Alto Norte; un núcleo de comercio y servicios, Puerta Barranca; varias intervenciones en espacios públicos verdes; y vialidades interiores junto con una al borde de la barranca.

El proyecto Puerta Guadalajara responde al perfil de proyectos que busca el municipio para esta zona: elevaría la baja densidad habitacional actual, ofrecería nuevos equipamientos y rehabilitaría existentes, presionaría la habilitación de vialidades para un mayor flujo vehicular, e impulsaría la terciarización de los ejes viales en esta zona.

d) El arreglo entre actores respondió a que los predios disponibles eran de propiedad municipal, lo que obligaba a asegurar su cambio por un bien público equivalente o mayor. Este convenio consistió en regresar 3.2 veces el valor del predio¹⁰⁹ mediante diversas inversiones en la zona: restauración del planetario, construcción de una escuela, un centro de convenciones, entre otros.

El proyecto ha sido bien visto y recibido por las autoridades en turno¹¹⁰, dando seguimiento a la gestión. Con base en los instrumentos normativos¹¹¹ se ha llegado a los acuerdos de cooperación en las obras antes mencionadas. Por lo general, este tipo de proyectos requiere una buena infraestructura vial; sin haber agotado los recursos de colaboración o imposición a los particulares para la solución de circulaciones interiores previstas en el Código Urbano y la Ley Orgánica Municipal, entre otros, pareciera que

¹⁰⁹ Cifra proporcionada por la empresa desarrolladora.

¹¹⁰ Las administraciones 2007-2009 (PAN) y 2010-2012 (PRI).

¹¹¹ Código Urbano, la Ley de Desarrollo Urbano, el Reglamento Municipal de Desarrollo Urbano y Zonificación del Área Metropolitana de Guadalajara, entre otros.

las autoridades ven su parte resuelta al haber solucionado el cruce vial del anillo periférico y la Calzada Independencia, sin planificar ninguna preparación para recibir los efectos del proyecto en el contexto inmediato. Destaca el apoyo de la Secretaría de Promoción Económica de Guadalajara en coadyuvar a la gestión de los diferentes actores involucrados mediante su ventanilla única, ya que los desarrolladores han tenido que realizar la mayoría de los trámites por separado¹¹²

Imagen 4. Puerta Guadalajara.



De izq. a der. y de arriba abajo: Render de la propuesta de conjunto final, render de la zona habitacional, render del Museo de Arte y Tecnología, render del Palacio de Congresos, render de la zona comercial, render de la zona comercial.

4.2. Puerta de Hierro.

¹¹² Sobresale el caso de parques y jardines, quienes trasplantaron árboles de una avenida a este predio, provocando un trámite extra, para su posterior retiro. Otro caso fue el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, que por la complicación de llevar una línea desde 8km de distancia, se determinó auto-administrar la dotación, negociándolo con la Comisión Nacional del Agua.

El proyecto Puerta de Hierro se presenta tomando en cuenta: a) las características físicas que lo hacen un gran proyecto urbano, así como su composición y concepto; b) las características de la zona en la que se ubica; c) el tipo de planificación aplicada para la inserción del proyecto en la ciudad; d) los arreglos entre actores involucrados.

a) *Puerta de Hierro* cubre un territorio de gran tamaño, involucra una mezcla intensa de usos de suelo, se gestiona en conjunto, produce cambios inmediatos en las vialidades y valor del suelo de la zona, genera efectos multiplicadores capaces de generar un nuevo sub-centro urbano, entre otros.

El proyecto ha cambiado en el tiempo; actualmente está compuesto por una docena de torres habitacionales y de oficinas, 1 torre centro médico, 1 hotel, 1 centro comercial de lujo y otros comercios complementarios. Más allá del perímetro donde se aglomera la mayoría de la torres, el desarrollo de la zona continúa con otras torres más dispersas, numerosas agencias de automóviles exclusivas, 1 supermercado con dos cadenas transnacionales y diversos comercios especializados.

Sus constantes cambios hacen complicado hablar de un concepto; no obstante, es innegable que promueve los espacios verticales de vivienda y oficinas más altos de la ciudad, enclavados en el mejor entorno socioeconómico, con vistas hacia un bosque y cercano a dos vialidades principales y una regional, así como al único subcentro financiero de la ciudad.

b) Para exponer las características de la zona, se toma como base las entrevistas realizadas a diferentes actores involucrados en la gestión de este proyecto (las cuales se retomarán en el capítulo III), y la observación de las visitas de campo. La zona está contigua a un subcentro urbano pujante de la ciudad, separado por el único bosque urbano de la metrópoli. Las características geográficas y ecológicas (cuenca hidrológica y zona de recarga de acuíferos) aunadas a la capacidad económica de sus habitantes, la caracteriza por ser una zona de grandes propiedades con áreas verdes y vegetación, con su correspondiente baja densidad.

Una sola familia era propietaria de los terrenos; al construir una universidad¹¹³ y desarrollar el fraccionamiento residencial Puerta de Hierro (y junto a éste el corporativo del mismo nombre), estos dos desarrollos han marcado significativamente el desarrollo urbano de la zona y de la ciudad. En su primera fase, el fraccionamiento fue el primero en la ciudad en delimitar tajantemente la división intramuros de grandes extensiones de

¹¹³ La Universidad Autónoma de Guadalajara.

propiedad privada con pocos accesos de seguridad, característica que se convertiría en regla en toda la zona y se reproduciría en otras zonas de la ciudad, incluso para estratos medios y posteriormente para los bajos. Además, mediante estrictos reglamentos de construcción, popularizó todo un estilo arquitectónico conservador en la ciudad, homogenizando grandes porciones de ésta¹¹⁴.

En su segunda fase, los terrenos de la familia fueron divididos entre dos hermanos, quedando la universidad y algunos terrenos para uno, y los terrenos del corporativo para el otro. En un principio, en los terrenos del segundo se habían construido edificios pequeños para oficinas y bancos, aunque tiempo después se dio un giro al aprobar la construcción de edificios habitacionales y de oficinas de una decena de pisos; poco después, nuevamente, se dio otro giro al incorporar edificios habitacionales y de oficinas de una veintena de pisos. Por último, con la construcción de una gran plaza comercial, se consolidó la zona como de usos mixtos, incluyéndose más torres habitacionales y un hotel, entre otros servicios.

Las propiedades en torno a este cluster, como se mencionó, han reproducido rápidamente el esquema de barrio cerrado; sin embargo, las extensiones de terreno son menores y los reglamentos de construcción son más flexibles; sin embargo, continúan homogenizando el contexto urbano y ahora lo hacen con estilos arquitectónicos contemporáneos¹¹⁵.

Si bien se realizaron obras en los puntos de intersecciones viales, la mayor carga vial hace urgente soluciones que necesariamente tendrán que afectar la propiedad privada, abriendo paso a nuevas salidas y la construcción de pasos a desnivel en cruces de la avenida principal con calles locales.

c) Los giros que ha tomado la vocación de la zona, hacen cuestionable hablar de una planificación formal; sin embargo, estos giros son producto de prácticas de especulación y de demanda del mercado propios de una planificación estratégica muy corporativa.

La zona es caprichosa y en muchos sentidos contradictoria cuando se trata de planificación. Creció conforme a la demanda de vivienda unifamiliar como muchas otras zonas de la ciudad, salvo que siempre tuvo el antecedente de su importancia ecológica, que de alguna manera moldeó el tipo de urbanización de baja densidad. Este

¹¹⁴ La zona se caracterizó por techumbres inclinadas con recubrimiento de teja de barro naranja. Se atribuye a este fraccionamiento haber impuesto la moda de utilizar cúpulas, aunado a la tendencia de utilizar cantera en las fachadas.

¹¹⁵ Ahora la regla son extensiones habitacionales de color blanco, con techos planos de estilo “minimalista”.

tipo de urbanización corresponde a los modelos de ciudad dispersa y unidades habitacionales segregadas de tipo estadounidense. No se pretende problematizar el modelo de urbanización; sin embargo, nos limitamos a destacar que ha provocado problemas de continuidad espacial en la zona, y que, a diferencia de las ciudades en Estados Unidos, en Guadalajara no hay un sistema vial de gran capacidad al cual confinar todo el flujo

Puerta de Hierro es un ejemplo de subcentro urbano no planificado, pero su sola presencia habla de un caso de éxito, lo cual hace necesario establecer el umbral de esta afirmación. Es un subcentro urbano no previsto en la ciudad, dentro del cual tampoco se previeron cambios que se fueron adecuando conforme se consolidaba. En muchos sentidos, es síntesis de lo que produce la planificación estratégica (corporativa) altamente especulativa: estira la demanda al límite, con visión de corto plazo y sin una idea de conjunto.

d) La gestión de Puerta de Hierro no ha involucrado muchos actores¹¹⁶, lo que facilitó su gestión. La posesión del suelo por una sola familia con mucho poder, deja fuera el problema de la disponibilidad de grandes extensiones de suelo urbanizable y la afectación a la propiedad privada.

En las entrevistas no se encontró una postura clara sobre el papel de las autoridades. No es novedad, sino la regla, encontrar construcciones que contravengan la normatividad, lo que admite cierto nivel de flexibilidad y discrecionalidad; sin embargo, la cantidad de giros que sufrió la vocación de la zona, dramatizan la inconsistencia de la postura de las autoridades y la falta de rectoría.

Imagen 5. Puerta de Hierro.



116

Mas allá de los diversos actores propios de los proyectos privados.

De izq. a der. y de arriba abajo: Vista panorámica desde la altura con las torres Aura a la izquierda y el centro comercial a la derecha, obsérvese el contraste con el contexto notoriamente residencial de baja densidad con características ecológicas; foto del punto con mayor aglomeración de torres, obsérvese la diversidad de alturas entre los proyectos; vista panorámica de frente, con el centro comercial a la izquierda y las torres Aura a la derecha.

CAPITULO III. ESTUDIOS DE CASO.

1. Metodología general para los casos de estudio.

Para comparar la gestión de los dos grandes proyectos de desconcentración económica, Puerta Guadalajara (Guadalajara) y Puerta de Hierro (Zapopan) se diseñó una metodología que consistió en incorporar las variables encontradas en los dos ejes rectores a lo largo de la investigación: 1) el desarrollo urbano y la planificación institucionalizada (el paso de las acciones urbanas¹¹⁷ a la planificación instrumentada por los ayuntamientos) y; 2) la planificación urbana y los grandes proyectos urbanos, (las corrientes de planificación urbana indicativa y estratégica, y el tipo de grandes proyectos urbanos producidos por cada una) que pueden incidir en la gestión urbana, organizadas en cuatro grupos y que son las siguientes:

¹¹⁷ Acciones aisladas rastreables a personalidades públicas o privadas, sin consideraciones del contexto.

1.1. Limitantes del desarrollo urbano.

Con base en el desarrollo urbano que se presentó en el capítulo uno, se consideran ambos municipios en cuanto a sus limitantes físicos (traza urbana, valor histórico y artístico, organización comunitaria y aglomeración de actividades económicas). Para comparar la infraestructura vial, con base en los planes parciales se cuantificaron las vialidades regionales y primarias; luego, para comparar la continuidad de la estructura urbana ortogonal, se utilizó el plano digital de la zona metropolitana¹¹⁸, estimándose el porcentaje de superficie del municipio que muestra alguna relación con el centro histórico o algún subcentro urbano. Para comparar el grado de limitación del marco histórico construido, se utilizó el perímetro de delimitación para la protección de fincas del Patronato del Centro Histórico de Guadalajara y el perímetro del Reglamento para la Protección del Patrimonio Edificado y Mejoramiento de la Imagen del Municipio de Zapopan, con lo cual se delimitó el área que tiene algún tipo de protección patrimonial. En cuanto a la vocación e identidad de la zona (Kellers, 1975) se pidió a informantes clave identificar los barrios, colonias o poblaciones con personalidad propia.¹¹⁹ En cuanto a la aglomeración de actividades económicas, con base en la estructuración urbana del Plan de Ordenamiento Zona Conurbada de Guadalajara, se localizó el centro metropolitano y los diferentes subcentros y puntos de importancia comercial de los dos municipios¹²⁰, y se complementó con la identificación de otros de recién incorporación.

1.2. Instrumentación normativa de la planificación.

Con base en el aporte de la planificación institucionalizada, utilizando la Ley de Planeación, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, el Código Urbano, la Ley Orgánica Municipal de Jalisco, el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, el Plan Municipal de Desarrollo de Zapopan 2010-2012, el Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 2010-2012, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, el Reglamento de Gestión y Desarrollo Urbano de Guadalajara, el Reglamento Municipal de Desarrollo Urbano y Zonificación

¹¹⁸ Proporcionado por el Instituto de Información Territorial de Jalisco.

¹¹⁹ Jerarquía de la estructura urbana con respecto a un área de influencia (De la Torre, 2006).

¹²⁰ La desconcentración en términos de comercio y servicios, dejando de lado otras actividades como la industria.

del Área Metropolitana de Guadalajara, la Ley del Gobierno y la Administración Pública del Estado de Jalisco, se identificaron los principales aspectos que las autoridades deben hacer cumplir. De esta manera, se obtiene el nivel de correspondencia, observancia y coherencia entre la norma y la ejecución.

Se realizó un cuadro condensando los aspectos más relevantes de los anteriores instrumentos, el cual fue entregado a tres entrevistados con amplio dominio del tema¹²¹ (Véase anexo 1). Como varios de los instrumentos son de alcance estatal y metropolitano, aplican indistintamente para ambos proyectos; por ello se presentan los resultados en este apartado y, posteriormente, aquellos de alcance municipal en el apartado para cada proyecto.

Para la gestión de los proyectos de Puerta Guadalajara y Puerta de Hierro a nivel estatal, el gobierno ha intervenido para verificar el cumplimiento de la norma y en acciones de nivel regional o metropolitano como son las que se refieren a infraestructura¹²², pero no ha opinado o promovido acciones en materia de financiamiento para el proyecto. Aunque son proyectos municipales, una co-gestión sería susceptible de más opciones de financiamiento para no depender de la inversión de una sola fuente. Por su parte, la Secretaría del Estado¹²³ ha auxiliado el desarrollo urbano y promoción de la obra, pero no ha participado en la elaboración de convenios estatales para el proyecto. En seguida, instancias como un organismo público estatal descentralizado del poder ejecutivo, la Procuraduría de Desarrollo Urbano¹²⁴, ha vigilado el cumplimiento de las disposiciones que aplican al proyecto, y ha representado a los habitantes cuando se le ha requerido. En tercer orden, como organismos de participación ciudadana, El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano¹²⁵ ha opinado sobre los planes de desarrollo, pero no promovió acciones urbanísticas. Por su parte, a nivel

¹²¹Un ex-funcionario de la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara, y Consultor urbano; un colaborador del Código Urbano para Jalisco, Consultor en arquitectura y planeación; un ex-funcionario de la Dirección de Control de Verificación y de la Coordinación de la Urbanización del Estado, así como asesor del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Guadalajara 2010-2012. Sin embargo, sólo el tercero lo respondió. La amplia experiencia en el sector público y privado del entrevistado, y confiando en que su especialidad es emitir juicios sobre temas urbanos, se consideró que aporta un criterio serio por donde comenzar.

¹²² Las obras son atendidas por el municipio; sin embargo, el periférico es una vialidad regional y hace necesaria la intervención del gobierno estatal.

¹²³Dependencia de la Administración Pública Estatal que tiene a su cargo ejecutar la política del Gobierno del Estado en el sector de desarrollo urbano (Código Urbano, Capítulo II, Sección Segunda, artículo 9).

¹²⁴ Para ver atribuciones, véase Código Urbano, Título Segundo, Capítulo cuarto.

¹²⁵ Organismo de promoción, participación ciudadana, vecinal y de consulta del Poder Ejecutivo Local, para impulsar el desarrollo urbano en la Entidad. Está integrado por los principales actores de los diferentes sectores económicos y sociales de la ciudad. (Véase Código Urbano artículo 39).

municipal, los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano¹²⁶ han auxiliado en la gestión, representando los intereses de los vecinos. Una segunda figura municipal auxiliar en la planeación, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal¹²⁷ no han auxiliado en la planificación ni en el seguimiento o evaluación de los proyectos. Es notoria la ausencia de la participación de los tres organismos más representativos en una obra de gran tamaño, lo que refuerza la idea que el proyecto no fue debidamente difundido entre la ciudadanía, explicando una de las razones por la cual carece de su apoyo.

Las asociaciones de vecinos han vigilado el cumplimiento de los planes y opinado en relación a las acciones urbanísticas, pero no es claro si han utilizado los organismos de participación institucionalizados antes mencionados, y el grado de trascendencia de sus peticiones.

Por último, los Observatorios urbanos¹²⁸ no han difundido opinión alguna sobre los proyectos, lo que parece ser grave, después de haber sido formados como único organismo civil-académico calificado técnicamente para hacerlo, por lo que proyectos de gran dimensión como éstos debieran ser objeto de su atención.

En lo que corresponde a las dependencias municipales encargadas de la aprobación, ejecución y supervisión de obras¹²⁹, sí han supervisado la ejecución de los proyectos; no obstante, han exigido requisitos no previstos en la normatividad o reglamentos municipales y no han facilitado satisfactoriamente la información de requisitos jurídicos o técnicos necesarios para la gestión lo que no ha merecido sanción.

En la negociación entre autoridades y desarrolladores, se ha observado que las acciones de infraestructura han sido absorbidas por los titulares del proyecto, y se han promovido por convenio otras más con fines de satisfacer la movilidad de la zona. En lo que corresponde a áreas de cesión, han prevalecido los fines de integración vial y social

¹²⁶ Véase atribuciones en Código Urbano, Título Tercero, Capítulo uno.

¹²⁷ Véase atribuciones en, Ley Orgánica del Municipal del Estado de Jalisco, Título Octavo, Capítulo único).

¹²⁸ Observatorio Metropolitano de Guadalajara. Los temas ambientales y socioeconómicos son estudiados por la Universidad de Guadalajara, mientras que el tema urbano-territorial es estudiado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

¹²⁹ En el Municipio de Guadalajara corresponde a la Dirección de Obras Públicas, en Zapopan la autorización y supervisión están a cargo de la Dirección de Obras Públicas, mientras que la vigilancia del reglamento de construcción está a cargo de la Dirección General de Inspección de Reglamentos.

entre el proyecto y el resto de la ciudad, con especial atención en espacios públicos abiertos y arbolados.

Los directores responsables¹³⁰ han participado en la elaboración de planes y proyectos, ejecución y supervisión de obras, lo que no excluye que los propietarios y/o desarrolladores de predios hayan promovido y/o logrado el cambio de uso del suelo y el aumento de niveles de construcción por cuenta propia, y sin el peritaje correspondiente.

1.3. Pertinencia de la planificación.

Retomando la discusión de la complementariedad entre la planificación indicativa y la estratégica, ambos proyectos aportan elementos para establecer los términos en que ésta se ha dado, la pertinencia de cada una y los parámetros de su utilización. Para lograrlo se contrastaron los comentarios de los principales actores en gestión urbana entrevistados, los resultados del cumplimiento de los instrumentos normativos y un cuadro comparativo de los elementos de la planificación indicativa y estratégica presentes en cada proyecto (Véase anexo 2).

Para desarrollar este punto se tomaron en cuenta: 1) los términos en los que se planteó el proyecto y cómo fue recibido por las autoridades; 2) el marco de normas existente y su modificación para incorporar el proyecto; 3) el cumplimiento de lo estipulado en la norma, acorde a su modificación producto de los proyectos; 4) el impacto en la zona y la necesidad de nuevas modificaciones.

1.4. Entrevistas.

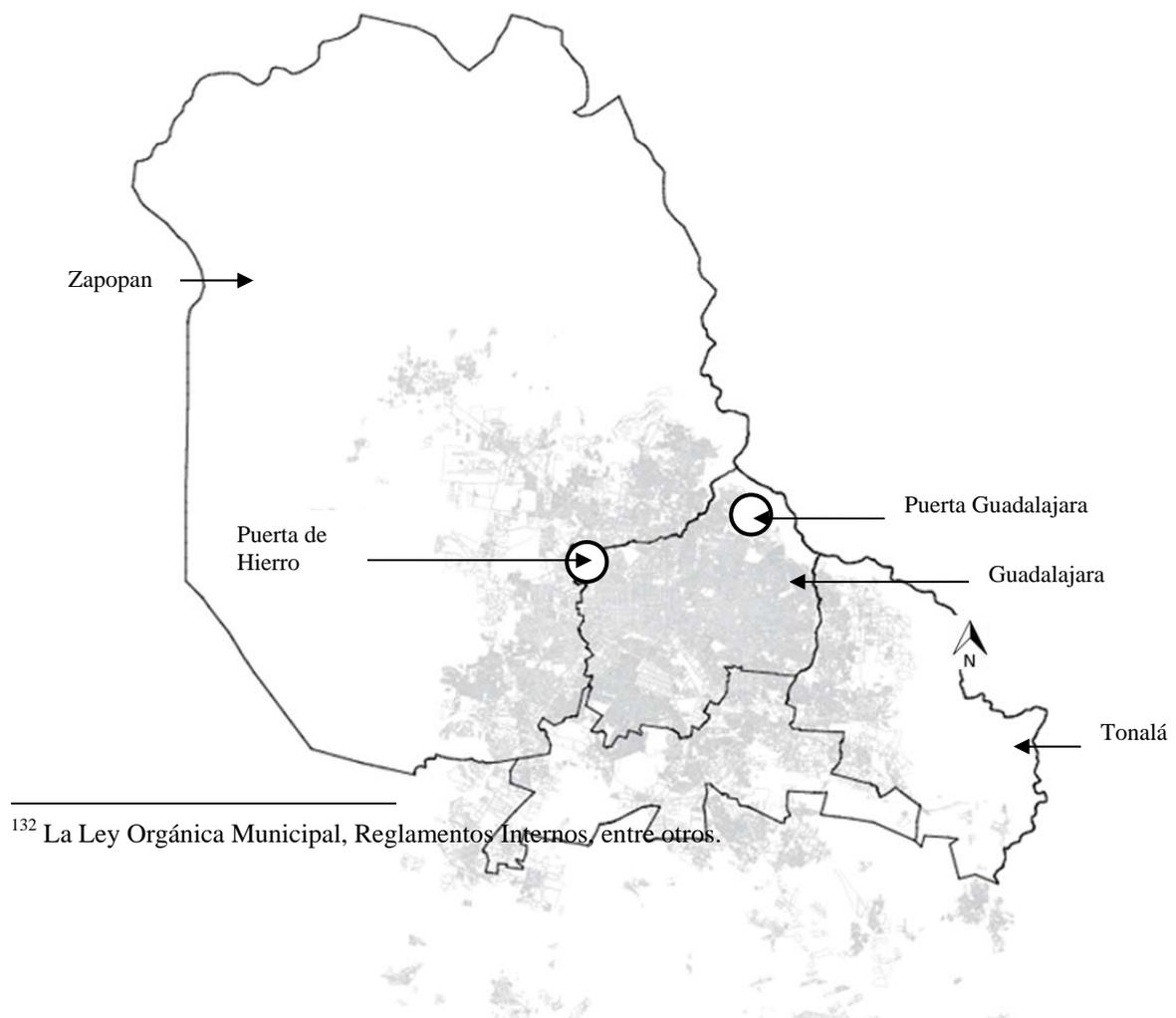
El análisis anterior se complementa con entrevistas semidirigidas¹³¹. Se seleccionaron actores claves representativos de los intereses involucrados (directores de instituciones gubernamentales, arquitectos responsables, despachos de estudios técnicos, empresas constructoras, grupos gremiales, entre otros). El diseño de la entrevista contempló cuestiones comunes a todos e información específica, dependiendo del lugar que ocupan en la red de relaciones entre actores (Véase anexo 3). Algunos de los aspectos que fueron tomados en cuenta para la elaboración del cuestionario son los siguientes:

¹³⁰ Tendrán la función de técnicos responsables de los proyectos u obras ante los particulares y la autoridad municipal (Véase Código Urbano, Título Decimo Primero, Capítulo I, artículo 348).

¹³¹ Elaboradas a partir de los temas desarrollados en la metodología y las hipótesis de la investigación. De la lista de preguntas, se eligieron algunas para cada entrevistado, adecuadas a su área de conocimiento o competencia.

1) Los procesos de gestión, atribuciones, lineamientos, marcos jurídicos, entre otros, muestran que sí hay claridad y autoridad en la gestión municipal. 2) La participación en el proceso de gestión y la presencia de actores ajenos a lo establecido en los instrumentos municipales¹³², permite establecer relaciones de dependencia entre actores y el grado de sectorización de la gestión. 3) La percepción de ellos mismos y de los demás participantes, evidencia la relación entre actores. 4) Las estrategias y métodos de negociación más utilizados, quiénes las utilizan, cómo las utilizan, y cómo las viabilizan, dan una idea de las arenas formales e informales de gestión urbana. 5) Los arreglos de participación entre actores muestran la composición público - privada de éstos. 6) Los impedimentos en la aplicación de la ley dan pistas acerca de la incongruencia o inviabilidad de ésta. 7) Las experiencias de los diferentes actores para juzgar la eficiencia y control de los servicios municipales.

Mapa 3. Municipios conurbados y localización de los proyectos.



¹³² La Ley Orgánica Municipal, Reglamentos Internos, entre otros.

Tlaquepaque →

Mapa del Área Metropolitana de Guadalajara con la delimitación de los cuatro principales municipios que la conforman.
Elaboración propia con base en el mapa del Instituto de Información Territorial de Jalisco, 2001.

2. Puerta Guadalajara.

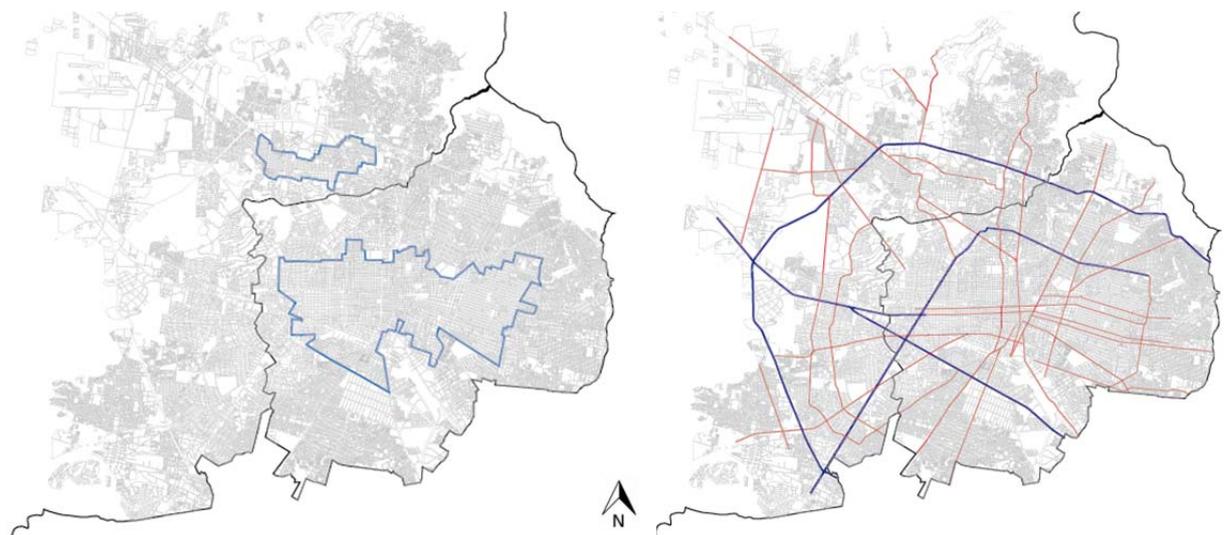
2.1. Limitantes del desarrollo urbano.

Con base en la hipótesis de investigación y en el análisis del desarrollo urbano del capítulo uno, es claro que las variables relacionadas con los limitantes físicos de la estructura urbana son de relevancia para la gestión de grandes proyectos urbanos de desconcentración económica. Su extensión territorial menor que en Zapopan, la temporalidad de su desarrollo urbano, la completa urbanización de su territorio, su importancia como centro político del área metropolitana, entre otros, hacen que el municipio de Guadalajara tenga características que no se dan en ningún otro municipio conurbado.

En cuanto a la traza urbana, históricamente el primer cuadro ha tenido una fuerte influencia sobre el desarrollo urbano. La retícula ortogonal se reprodujo radialmente homologando, tanto como pudieron las autoridades, el tamaño de manzanas y de calles. Vale recordar que por mucho tiempo la política vial consistió en evitar la interrupción de calles cuando éstas se disponían en su dirección oeste-este o norte-sur.

Una de las características de los grandes proyectos urbanos es la ocupación de grandes extensiones de suelo, por lo que la retícula hace más complejo su emplazamiento. A partir de la traza urbana dentro de los límites del municipio, y siguiendo la continuidad del alineamiento y el tamaño de calles y manzanas, se elaboró un polígono de continuidad de la traza ortogonal. De esta manera se determinó que el porcentaje del territorio del municipio limitado por ésta es del 23 por ciento aproximadamente (Véase mapa 4).

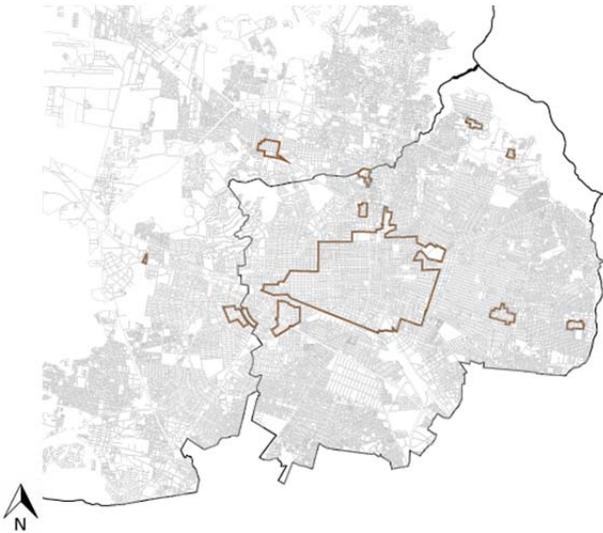
Mapa 4. Continuidad ortogonal y vialidades.



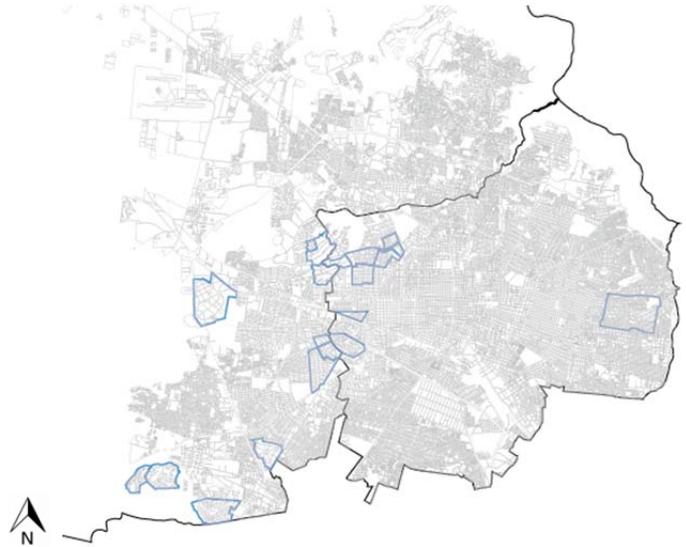
Mapa de la continuidad ortogonal.
Elaboración propia, fuente: Reglamento para la Protección del Patrimonio Edificado y Mejoramiento de la Imagen del Municipio de Zapopan, Patronato Centro Histórico de Guadalajara.

Mapa del sistema de vialidades regionales (azul) y principales (rojo).
Elaboración propia, fuente: Planes Parciales de ambos municipios y Reglamento de Zonificación del Estado.

Mapa 5. Protección patrimonial y organización comunitaria.



Mapa de los perímetros de protección patrimonial histórica y artística.
Elaboración propia, fuente: Patronato del Centro Histórico de Guadalajara y Reglamento para la Protección del Patrimonio Edificado y Mejoramiento de la Imagen del Municipio de Zapopan.



Mapa de las colonias con organización de asociaciones de vecinos. Como excepción, del lado derecho en el municipio de Guadalajara, organización religiosa.
Elaboración propia: Entrevista presidente de colonos, Chapalita de Occidente.

Otro elemento relevante de la traza urbana son las vialidades. Como se explicó anteriormente, los grandes proyectos urbanos tienen impactos importantes en éstas, por lo que requieren proximidad al sistema primario. Además, de su relación con todo el sistema vial del municipio, depende que estos proyectos puedan convertirse en subcentros urbanos. Con base en los Planes Parciales de Guadalajara, se identificaron las vialidades regionales y principales del municipio y, posteriormente, se cuantificó la red vial; incluyendo ambas es de 163 kilómetros aproximadamente, mayor que la del municipio de Zapopan en 23 kilómetros aproximadamente (Ver mapa 4). El sistema permite tres tipos de recorridos: longitudinales este-oeste y norte-sur, en muchos sentidos atribuibles a la ortogonalidad de la traza y a la prolongación de sus calles; así como desplazamientos de tipo radial (sobre todo en el sur), propios del periodo posterior a 1970, fomentados por la construcción del anillo periférico y el desarrollo urbano, que encontró límites geográficos en el norte y comenzó a expandirse hacia el sur. Por último, una circulación perimetral que, si bien no es muy clara, la articulación de cinco vialidades produce un circuito que recorre la mayoría del territorio; por el municipio corren 8 kilómetros del periférico, que si bien es de tipo perimetral, su trazo a lo largo del municipio no funciona como tal. La desventaja del sistema vial en Guadalajara es que la mayoría de los recorridos entran al centro histórico, lo que reduce

su capacidad de desplazamientos rápidos; además, varias de sus vialidades son la continuación de dos o más calles, cuyas secciones y dirección (ángulo) varían, haciendo confuso y diferenciado el flujo en sus diferentes tramos. Si bien lo anterior juega en contra de las necesidades de un gran proyecto urbano, pareciera que, aunque conlleva mayor planificación, esfuerzo, y logística, el arreglo ortogonal podría ser sujeto a novedosos planteamientos de racionalización de la circulación e incluso, como se hizo históricamente, nuevas modificaciones en su sección.

En cuanto a los límites que representa el marco histórico y artístico construido, con base en el perímetro de protección patrimonial del Patronato del Centro Histórico de Guadalajara, se encontró que aproximadamente 13 por ciento de la superficie del municipio está regulada por su reglamento (Ver mapa 5). Existe un consenso entre las personas entrevistadas respecto de que la política de conservación es sumamente rígida. Acorde a las prácticas actuales de conservación del marco construido dentro de este perímetro, sería prácticamente imposible localizar un gran proyecto urbano. Si bien, por un lado, las autoridades han logrado preservar el patrimonio, por el otro, el tipo de reglamentación ha impedido llevar a cabo acciones de redensificación. La opción para muchos propietarios ha sido abandonar sus propiedades (tapar los bajantes de agua pluvial para que colapse el techo) hasta su ruina, para entonces darles otro uso, por lo general como estacionamientos.

El proyecto Puerta Guadalajara está fuera del perímetro de protección patrimonial. De la misma manera que en el caso de la ortogonalidad, los proyectos en este municipio, y que además no están distantes del centro histórico, deberían verse conjuntamente. Si realmente hay intenciones, como apuntan los Planes Municipales, de redensificar el territorio con especial atención en el centro histórico, serían necesarias políticas urbanas que incluyan acciones en dicha zona, fundamentadas en estudios de sus efectos económicos, sociales y ambientales, que justifiquen reconsiderar y hacer una excepción en la normatividad patrimonial.

En cuanto a la organización comunitaria, ella condiciona la gestión de grandes proyectos urbanos, ya que la ciudadanía participa cada vez más y se arma de opinión sobre temas urbanos. Muestra de ello fue la oposición a un proyecto vial reciente, el

cual lograron modificar¹³³. Esta organización se expresa espacialmente en la conformación de asociaciones vecinales, con una jurisdicción determinada visible en los límites de las colonias. Formarlas no es suficiente; toma tiempo y liderazgo lograr una estructura administrativa sólida y el respaldo de los colonos. Con base en la opinión de un informante clave, se identificaron las colonias con una organización vecinal fuerte. A partir de la división territorial de las colonias en Guadalajara, se encontró que el 4 por ciento aproximadamente de la superficie del municipio tiene una influencia vecinal importante (Ver mapa 5). El proyecto Puerta Guadalajara no está influenciado por ninguna organización comunitaria; por el contrario, la zona se distingue por la desarticulación vecinal y por problemas de vandalismo. Para este proyecto y partiendo de la coherencia con los planes, valdría la pena cuestionarse si la existencia y mayor incorporación de la organización comunitaria podría haber coadyuvado a la gestión del proyecto, o si éste podría haber fomentado la formación de esta organización.

Tomando en cuenta los tres puntos anteriores (traza, patrimonio, y organización comunitaria), el municipio de Guadalajara tiene limitado el uso del 25 por ciento aproximadamente de su superficie, en las mejores localizaciones de la ciudad, donde se encuentran los estratos sociales altos y medios, así como los atractivos turísticos, culturales, políticos, comerciales y económicos.

Con base en el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y en la observación empírica, se encontró que en los dos municipios en cuestión hay 15 subcentros de servicios, 2 centros metropolitanos, 1 centro de funciones financieras y 2 centros religiosos. De los anteriores, 6 subcentros de servicios están en el límite entre ambos municipios, 3 de ellos en un radio de 1km del límite municipal con el municipio de Zapopan, 1 centro metropolitano en el centro del municipio, 1 centro religioso en el oriente; sólo un subcentro de servicio está del lado oriente, y el subcentro financiero en el límite municipal con Zapopan (Ver mapa 6).

A partir de lo anterior, surgen dos reflexiones: el oriente del municipio prácticamente no cuenta con aglomeración de actividades de comercio y servicios, ni condiciones favorables para coadyuvar al éxito de grandes proyectos urbanos de

¹³³ Modificación del proyecto de construcción de un puente elevado, sustituido por un túnel.

desconcentración económica; en una lógica empresarial, las condiciones de inversión que tiene el lado poniente del municipio, en su proximidad con Zapopan, son mucho mayores que en el lado oriente. Sin embargo, la anterior situación puede plantearse como lo hizo Puerta Guadalajara. Los proyectos estratégicos pueden partir del impulso de zonas deterioradas; no obstante, el nivel de riesgo de este tipo de proyectos es alto y necesita de la participación del sector público.

Mapa 6. Subcentros.



Mapa de los 15 subcentros comerciales y de servicios, y centros metropolitanos entre los dos municipios. Obsérvese la notoria concentración de éstos sobre la línea limítrofe y la escasa localización de subcentros en el interior y este del municipio de Guadalajara.
Elaboración propia, fuente: Plan de Ordenamiento Zona Conurbada de Guadalajara.

2.2. Instrumentación normativa de la planificación.

Los resultados de la medición de la coherencia y cumplimiento entre lo establecido en los principales instrumentos normativos y la gestión de Puerta Guadalajara, encontraron

que el proyecto es compatible con el Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009 en cuanto a hacer funcional el territorio municipal para recuperar la habitabilidad de la zona, fortalecer la centralidad del municipio, generar dinámicas de competitividad, sustentabilidad y equidad; en general, el proyecto responde al análisis de la zona y las tendencias de desarrollo del Plan. Las dificultades parecen aparecer cuando se cuestiona si la zona está preparada para sufrir dichos cambios. El discurso y buenos deseos se desvanecen cuando se contrasta con la falta de previsión de un Plan Maestro de la zona para absorber los impactos de dicho estímulo. Los objetivos y metas del Plan Municipal no protegen las áreas habitacionales de la excesiva concentración de actividades que pueden propiciar el hacinamiento. Las normas de control de las edificaciones no toman en cuenta las características actuales ni las expectativas de desarrollo. Más allá de las propuestas del proyecto, el plan no contempla la dotación mínima de espacios abiertos y equipamiento urbano en vastas áreas habitacionales, así como tampoco tiene la capacidad o propuesta de infraestructura con preferencia en el transporte público.

El municipio no cuenta ni contempla pautas de gestión administrativa y mejora regulatoria acordes a las necesidades de grandes proyectos, tan sólo realiza modificaciones puntuales o convenios especiales fuera de la norma, dándoles un trato especial¹³⁴, provocando contradicciones entre el marco construido y el normativo. En cuanto a los demás organismos de servicios públicos municipales, no coordinan acciones entre ellos provocando situaciones de contradicción entre reglamentos¹³⁵, desacreditación¹³⁶ y desentendimiento¹³⁷; por ello la gestión se vuelve más lenta y cara.

2.3. Pertinencia de la planificación: de lo dispuesto a lo ejecutado.

2.3.1. Planteamiento.

El proyecto Puerta Guadalajara comenzó con el interés de un grupo inversionista español por entrar al mercado inmobiliario de la ciudad¹³⁸. Según la misma

¹³⁴ El estudio de su viabilidad se hace en comisiones edilicias especiales; las modificaciones de uso y destino de suelo solamente para el predio involucrado; la coordinación reglamentaria por convenios especiales; las soluciones viales y de equipamiento mediante convenios de colaboración público privada; entre otros.

¹³⁵ Reglamentando en sentido opuesto.

¹³⁶ Negando la validez de la acción del otro.

¹³⁷ Negando su responsabilidad o atribuyéndola a otro.

¹³⁸ Al parecer por la incapacidad del mercado español de seguir expandiéndose, buscaron en varios países de Latinoamérica.

desarrolladora, le plantearon al ayuntamiento identificar una zona con graves problemas para, mediante un proyecto estratégico, “darle una nueva cara”. Se determinó la zona norte de la ciudad donde, desde la administración anterior¹³⁹, la planificación apuntaba a innovar en sistemas de promoción y aprovechamiento urbano, específicamente re- densificación y utilización del espacio vacío o subutilizado.

Aún cuando no había antecedentes para desarrollar un proyecto de la magnitud que plantearon los inversionistas, parecía compatible con la planificación de la ciudad y de la zona norte. Tras varios estudios¹⁴⁰, la ciudad tenía clara la necesidad de impulsar aquel sector, además de haber sido una constante en los planes de desarrollo de las anteriores dos administraciones; sin embargo, como la mayoría de las grandes ciudades, Guadalajara no cuenta con recursos para hacerlo. Pareciera que, durante varios años, el Ayuntamiento impulsó una política urbana de atracción de inversiones, sin importar su relación con las actividades de la ciudad o si eran de corte regional e internacional. El resultado fueron propuestas de proyectos emblemáticos (quizá demasiado protagónicos) como el museo Guggenheim, y un sistema de transporte masivo BRT. Comenta un ex- funcionario de Promoción Económica de Guadalajara que ambos proyectos se veían funcionando en conjunto con el Proyecto de las Villas Panamericanas, que no muy lejos del sitio (por el mismo eje vial) complementarían actividades¹⁴¹.

Para indagar acerca del planteamiento del proyecto, no bastan los comentarios de quienes participaron en él. Para determinar la presencia de conceptos de planificación indicativa y estratégica, a partir de la revisión del capítulo dos se elaboró un cuadro con los principales atributos de cada una, y se comparó con los hallazgos producto del estudio del cumplimiento de la normatividad, las entrevistas y la observación en campo (Véase anexo 3), cuyos resultados son los siguientes: en cuanto al modelo indicativo, el ayuntamiento ha sido rector del desarrollo urbano, realizando diagnósticos y estrategias que condujeron los planes, aunque no es clara la visión de largo plazo de sus impactos y la relación de los proyectos promocionados con el Plan. La continuidad de las propuestas, producto de los estudios que han hecho las diferentes administraciones, han difundido la necesidad de desarrollar la zona norte y la

¹³⁹ Véase Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 1998-2000.

¹⁴⁰ Véase Capítulo II, apartado 3 de la presente tesis.

¹⁴¹ Todas gestionadas por separado, respondiendo a intereses diferentes, pero vistas como proyectos estratégicos para impulsar la zona. Al final, sólo el BRT se llevó a cabo y las Villas Panamericanas se construyeron en otro lugar muy lejos (en la periferia del municipio de Zapopan) del inicial.

centralidad del municipio respecto de la ciudad. Se ha logrado un consenso de visión de ciudad y lo que se debe hacer; sin embargo, no es claro qué es necesario para llevarlo a cabo. Los diferentes estudios han tomado la opinión de la ciudadanía, aunque no en todo el proceso; la ubicación de Puerta Guadalajara no fue consultada con la ciudadanía, la incorporación de la opinión vecinal y ciudadana fue, exclusivamente, sobre los impactos que tendría el proyecto¹⁴². En cuanto a los Planes de Desarrollo Municipal, mucho depende del presidente municipal en turno que incluyan a diferentes actores y que se discutan públicamente previo a su publicación¹⁴³.

Los planificadores afirman que su papel se ha centrado en la opinión técnica, cuyo interés es la ciudad y el bien común, no involucrándose más allá de su obligación, postura que se puede ubicar en la teoría de planificación indicativa más tradicional¹⁴⁴. En congruencia con lo anterior, Puerta Guadalajara fue tratada como un proyecto para la ciudad y se gestionó en forma y en los tiempos adecuados, al interior de los espacios formales para hacerlo¹⁴⁵. Un ex-funcionario de la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara considera que la politización de los proyectos en los medios provoca que se desvirtúe la discusión principal.

La problemática urbana está bien estudiada y documentada; se han hecho varios estudios de las zonas del municipio que, junto con el Plan de Desarrollo Urbano, buscan una ciudad policéntrica a partir de centralidades urbanas¹⁴⁶. Uno de los problemas que detectan los entrevistados es el de la continuidad de los Planes. Recientemente se creó un banco de proyectos que posibilita guardar la memoria de las propuestas que se han hecho, evitando comenzar de cero.

En cuanto al modelo estratégico, el Plan Municipal de Desarrollo establece ejes rectores en temas económicos, servicios, medio ambiente, entre otros; posteriormente, se hacen estudios por separado de cada zona estableciendo estrategias propias,

¹⁴² Una de las características de la gestión de proyectos estratégicos en Guadalajara, es que los estudios de viabilidad son realizados previamente a su socialización, por lo que nacen maduros y reducen la participación ciudadana a mera legitimación; no hay una planificación de ciudad.

¹⁴³ La administración 2007-2009 no fue transparente en la elaboración de su Plan de Desarrollo y planes parciales, los cuales incluso no aprobó ni publicó. La administración 2010-2012 no sólo realizó la consulta pública, sino previo a su aprobación los ha sometido a revisión por los principales actores y gremios.

¹⁴⁴ Véase Capítulo II de la presente tesis.

¹⁴⁵ El cabildo, la Dirección de Obras Públicas, la Comisión de Planeación Urbana y eventos organizados tanto por la iniciativa privada como por el gobierno.

¹⁴⁶ Como la Estrategia de Intervención en la Zona Norte del Municipio de Guadalajara 2008. Véase Capítulo II, apartado 3, de la presente tesis.

permitiendo identificar oportunamente las principales acciones que se deben llevar a cabo.

En la organización operativa de la administración pública, la planificación estratégica ha permeado más. Desde el nivel de Secretaria Estatal hasta las direcciones de cada área, la planificación de sus agendas se hace mediante la definición de la misión, la visión, los objetivos, entre otros; además, varios de los funcionarios son empresarios importantes, por lo que buscan gestionar los proyectos bajo un buen “management”. Ante la reducida capacidad del municipio para atender los problemas urbanos, los proyectos estratégicos, y es el caso de Puerta Guadalajara, prometen ser benéficos para la ciudad mediante estudios de incentivos, efectos y derrama económica en la zona.

El proyecto es un ejemplo de convenios de participación público-privada en los que ambos sectores pueden ganar. Al no haber legislación al respecto, el proyecto apresuró la elaboración de la Ley de Colaboración Público-Privado. El resultado fue un marco en el que la iniciativa privada se comprometió a la construcción de equipamiento urbano a cambio de la donación del terreno por parte del ayuntamiento.

Visto desde una perspectiva corporativa, el ayuntamiento invierte capital público (suelo e infraestructura) para promover la reproducción capitalista, al mismo tiempo que dinamiza ramas de la economía¹⁴⁷, obtiene ingresos por derechos y adquiere nuevos activos en equipamiento urbano, que igualmente pueden representar ingresos.

Los dos métodos de planificación anterior (indicativa y estratégica) enriquecen el estudio de la gestión de este proyecto y clarifican los términos en la que ésta se da. La limitación financiera del municipio y el desgaste por la toma de decisiones unilaterales ante la opinión pública, aunada a la propuesta de un gran proyecto urbano por parte de la iniciativa privada, hacen necesaria la integración de las partes involucradas en la discusión de los términos de su planificación, de manera que se conjugue lo previsto en el Plan Municipal en los estudios sectoriales de la zona de impacto y en los estudios de incentivos y de derrama económica, entre otros.

2.3.2. Normatividad existente y cambios.

¹⁴⁷ El tamaño y composición de estos proyectos movilizan ramas de varias industrias, y en particular la construcción. Además, dinamizan el sector servicios.

La inclusión del Proyecto se encontró con varias situaciones: la normatividad de la zona no contemplaba edificaciones de esa altura, los terrenos no contaban con el uso y destino del suelo apropiado y que contemplado como zona verde, había sido un tiradero de autos; el municipio, además, no contaba con una Ley de Colaboración Público-Privada. La dictaminación para la edificación es improcedente ya que, según un consultor urbano entrevistado, el reglamento de zonificación para el estado de Jalisco contempla que las edificaciones no sean mayores a 4 niveles. El mismo consultor comentó que este tipo de resoluciones se dictaminan al interior del cabildo donde la opinión técnica es mínima.

En términos generales, la planificación estratégica a la cual responde Puerta Guadalajara tuvo que ajustarse a los planes municipales de desarrollo, planes parciales, leyes, Reglamento de Zonificación, entre otros. Quizá de manera fortuita, Puerta Guadalajara no cambió el sentido de la planificación de la zona, sino que la acentuó, instrumentó y materializó. Aun así, no se encontró una política de densificación en el municipio, con directrices bien definidas sobre qué tipo de ciudad vertical se quiere. Un consultor urbano entrevistado comentó que el cambio de uso del suelo para alturas de 60 pisos se hizo exclusivamente en el predio de Puerta Guadalajara, lo cual calificó como inducido y hecho a la medida.

Otro consultor urbano habló de los problemas de tener intercaladas torres junto a casas habitación (un desorden), y no una visión de densificar zonas completas de manera homogénea.

2.3.3. Cumplimiento.

El proceso de gestión de Puerta Guadalajara lo llevó a cumplir o provocar adecuaciones necesarias para guardar, en lo posible, coherencia con la planificación municipal. Este proceso fue novedoso en cuanto a convenios público-privados, produciendo términos de cesión de áreas públicas, infraestructura y servicios.

El proyecto no ha comenzado su construcción, pero se puede anticipar que, aún con las precauciones tomadas, continúa siendo contradictorio con lo previsto en el reglamento de zonificación y el contexto urbano contemplado en los planes parciales.

2.3.4. Impacto y nuevas modificaciones.

Como no ha comenzado su construcción, la zona no presenta impacto alguno. En cuanto a los instrumentos, el plan municipal 2010-2012 es mucho más claro en cuanto a las estrategias de re-densificación del municipio a partir de corredores de alta movilidad y zonas de alta centralidad con buena infraestructura; sin embargo, no es claro sobre qué tipo de acciones se harán en la zona norte y cómo se llevarán a cabo.

Cabe mencionar que, de los proyectos estratégicos promovidos en administraciones anteriores, ni el museo Guggenheim ni las Villas Panamericanas prosperaron. En cuanto al BRT, éste funciona exitosamente, aunque subutilizado en el tramo en cuestión y sin mayores impactos en su contexto inmediato¹⁴⁸.

Se puede decir que el municipio ha sido rector de la planificación en la zona norte del municipio, pero los diagnósticos y planes carecen de herramientas para llevarlos a cabo. Si bien un proyecto estratégico como Puerta Guadalajara aporta una experiencia para establecer los instrumentos para realizarlos, su planteamiento a corto plazo omite muchas consideraciones del contexto que también deberían instrumentarse, haciendo necesario vincular más el proyecto estratégico con disposiciones a largo plazo en el Plan. El proceso de difusión de los proyectos ha sido corto y con argumentos elaborados antes de ésta, lo que la convierte en mera legitimación.

Quizá la poca intervención de los organismos de participación responde a la necesidad de incorporar los diferentes grupos de la sociedad desde la identificación de la problemática. La opinión de los expertos ha enriquecido la gestión en términos técnicos, pero quizá ha hecho falta su mayor participación en los procesos de difusión antes mencionados, como interlocutores y como ciudadanos.

Los proyectos estratégicos son intervenciones puntuales, que por su tamaño y recursos involucran grandes zonas de la ciudad. Se juzga que estos proyectos provocan contradicciones con la normatividad *per se*; sin embargo, ésta se da por no prever modificaciones en toda la zona de impacto, sino exclusivamente en el polígono del proyecto. La inversión no resuelve por sí misma los problemas y el contexto no mejora por ósmosis, ni se puede apostar a la distribución por goteo; es necesario instrumentar los términos y vías en que los grandes proyectos coadyuven a garantizar el acceso a los bienes públicos y condiciones para desarrollar actividades.

¹⁴⁸ Lo que demerita el alcance de su inversión. Salazar (2008) califica este tipo de proyectos como factores de oportunidad para el mejoramiento del sistema urbano y la calidad de vida de la población, si se logra relacionar con acciones que se llevan a cabo en otros ámbitos de la gestión de la ciudad.

2.4. Entrevistas.

Se entrevistó al Director de Operaciones de la empresa española “MecanoAmerica”, desarrolladora del proyecto; un ex-funcionario de la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara (COPLAUR)¹⁴⁹; a un ex-funcionario de Promoción Económica de Guadalajara; a un consultor urbano en la elaboración del Código Urbano; a un consultor urbano, ex-funcionario de la Dirección de Control de Verificación y de la Coordinación de la Urbanización del Estado; y a un ex-funcionario de la Dirección General de la Coordinación y Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara.

Los temas que se discutieron, que competen exclusivamente al proyecto en cuestión, son los siguientes. Antes que nada, existe consenso entre todos los entrevistados, que el principal problema del municipio tiene que ver con la pérdida de su población. Todas las acciones de los diferentes planes parten de ello, pero fallan en que no hay acuerdo en el municipio sobre las áreas de atención prioritaria; de lo contrario, no se hubiera cancelado la construcción de las Villas Panamericanas en el centro histórico¹⁵⁰.

El entrevistado de Coordinación y Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara, comenta que la ciudad tiene muchas posibilidades en cuanto a reconversión de zonas industriales y zonas de usos mixtos, pero no se han aprovechado por lo que él llama “falta de autoridad”. La situación económica y urbana de Guadalajara es similar a la de muchas zonas céntricas en varias ciudades; el mismo entrevistado compara los tiempos de los Juegos Panamericanos en Guadalajara con los de Barcelona antes de las Olimpiadas. Los Juegos Olímpicos fueron el pretexto para desarrollar varios años de planificación, tanto en su esfera indicativa como en la estratégica. Se pregunta en qué benefició a Guadalajara ser sede de los Juegos Panamericanos; sus comentarios llegan hasta afirmar que, aun habiendo mil millones de euros de inversión extranjera directa en grandes proyectos urbanos, la carencia de apoyo a zonas específicas haría imposible encontrar destino para la inversión. Al respecto, podemos observar también que hay zonas como la vía del tren (subutilizada), que ha sido objeto de muchas propuestas, todas bajo el mismo tenor; sin embargo, no pareciera haber interés de los políticos y voluntad de los empresarios industriales para llevarlas a cabo. Son muchos los

¹⁴⁹ En Guadalajara el desarrollo urbano está a cargo de dos instituciones: el área de ejecución a cargo de la Dirección de Obras Públicas, y el área técnica a cargo de la Comisión de Planeación.

¹⁵⁰ En el entendido que si se tiene identificado el problema de pérdida de población, es contradictorio no solamente no generar proyectos, sino bloquear los existentes.

ejemplos de fábricas y zonas comerciales que quedaron en medio de zonas residenciales con alto valor del suelo, que no son tomadas en cuenta para nuevos proyectos.

El entrevistado anterior comenta que, a pesar de ser una de las tres principales ciudades del país y, de existir grandes capitales locales, no hay una apuesta de los elementos motores de la economía, tanto privados y públicos. Al respecto, nos parece que la lista de grandes proyectos urbanos que se han planteado para la ciudad muestra lo contrario; los inversionistas sí han detectado nichos de oportunidad que la ciudad ofrece, pero el problema ha sido su gestión. En lo que sí se puede estar de acuerdo con los entrevistados es en la falta de eco de los proyectos en los gobiernos y, sobre todo, en la necesidad de definir un modelo de metrópoli a la que todos apuesten.

El entrevistado de la Secretaría de Promoción Económica de Guadalajara resaltó la importancia que debería tener esta Secretaría en la rectoría de la gestión de proyectos de inversión; comenta que, sin ponerse de lado del sector privado, esta institución podría abrir camino en la tramitología, ya que cuenta con prácticas de gestión única y poder coercitivo para impulsarlas¹⁵¹.

Parece cierto que hace falta la rectoría de una dependencia con poder y conocimiento suficientes para coordinar la gestión, pero habríamos de cuestionar si el sesgo de las metas de promoción económica es el medio adecuado para hacerlo.

El tema de los tiempos de gestión fue polémico por la confrontación entre los puntos de vista político, empresarial y técnico. Por un lado, el ex-funcionario de Promoción Económica se lamenta de los tiempos de resolución del ayuntamiento; afirma que el trabajo de algunas dependencias ha sido buscar cómo no hacerlo; el gran cuello de botella, parece ser Obras Públicas. Asegura que, de haber sido más ágil la gestión de Puerta Guadalajara, el proceso se hubiera concluido y se hubiera accedido a la línea de financiamiento internacional, ahora no disponible por el crack inmobiliario. Por el otro, el ex-funcionario de COPLAUR comenta que se hizo un ejercicio adecuado de planeación, revisión de instrumentos existentes, análisis de costo y ajuste de instrumentos de planeación. El tema no es nada fácil pues ambos defienden puntos válidos que no deben verse de manera excluyente. Es probable que la gestión deba caminar en ambos sentidos; justificando su mayor rapidez, no por simple ambición de reducción tiempos, sino por la voluntad de hacer las cosas de manera eficiente; además,

¹⁵¹ Mediante la ventanilla única puede integrar los diferentes requisitos y gestionar de manera conjunta varios trámites. Además, puede convocar a negociación a las diferentes partes, así como sumarlas y presionar en conjunto.

debería orientarse hacia una mayor planificación que contemple planes maestros, proyectos ejecutivos y una adecuada reglamentación que, de manera coherente y organizada, no constituya trabas burocráticas.

3. Puerta de Hierro.

3.1. Limitantes del desarrollo urbano.

Siguiendo con la misma metodología utilizada para el caso de Puerta Guadalajara, se puede observar que en la traza urbana de Zapopan convivieron dos modelos: en el centro histórico predomina la traza ortogonal, aunque el escaso crecimiento endógeno no extendió su área fundacional; el segundo es el trazo orgánico tipo ciudad jardín, producto de la conurbación de los fraccionamientos de estratos altos en este municipio. Contrario a la retícula, esta traza produce grandes extensiones de suelo sin interrupciones por calles, donde vialidades interiores colectoras articulan el flujo vehicular al desembocar en las vialidades principales.

Como ya se mencionó, una de las características de los grandes proyectos urbanos es la ocupación de amplias extensiones de suelo, lo que contrasta con la interrupción y tamaño definido de las manzanas en la traza ortogonal. Para determinar el grado de limitación que ella representa, con base en la continuidad del alineamiento y el tamaño de las calles y manzanas, se elaboró un polígono de continuidad de la traza ortogonal del centro histórico, encontrándose que sólo el 3 por ciento aproximadamente de la superficie del área metropolitana ubicada en territorio de Zapopan (AMZ) está limitado por ésta. Con lo anterior, lo lógico sería asumir que la tipología (traza) urbana en este municipio facilita el emplazamiento de estos proyectos (Véase mapa 4).

Con base en los Planes Parciales de Zapopan se identificaron las vialidades regionales y principales del municipio y, posteriormente, se cuantificó la red vial que es de 140 kilómetros aproximadamente, menor que la del municipio de Guadalajara en cerca de 23 kilómetros (Véase mapa 4). El sistema permite dos tipos de recorridos: desplazamientos de tipo radial, sobre todo en el sur-poniente, propios del periodo posterior a 1970, fomentados por la construcción del anillo periférico y el desarrollo urbano, que encontró mayores complicaciones geográficas y viales en el nor-poniente; además, existe una circulación perimetral ya que en el municipio corren 25 kilómetros aproximadamente del anillo periférico, que comunica la totalidad del área metropolitana

(la mayoría en la periferia) en el territorio de Zapopan. Un segundo “arco” es una vialidad primaria que cruza toda el AMZ, comunicando los fraccionamientos y zonas comerciales de los estratos sociales altos, recorre dos terceras partes del AMZ y el resto sirve de límite municipal con el municipio de Guadalajara. Un tercer “arco” no está consolidado pero constituye la continuación de cuatro vialidades principales y corre entre los dos arcos anteriores.

La capacidad vehicular del sistema vial de Zapopan no difiere mucho de la de Guadalajara¹⁵²; sin embargo, tiene características que lo hacen más propicio para los grandes proyectos urbanos: la traza “orgánica” y perimetral produce desplazamientos más largos, que permiten una comunicación más rápida entre todos los sectores.

Es destacable que la urbanización en Zapopan se distingue por camellones arbolados y mayores servidumbre viales; pese a esto, aun cuando las condiciones viales son más favorables, éstas no garantizan la buena operación de grandes proyectos urbanos.

Algunos estudios muestran que las vialidades perimetrales en Zapopan ya presentan una carga importante, poniendo en duda su capacidad para absorber los impactos de éstos (De la Torre, 2006).

En cuanto a los limitantes que representa el marco histórico y artístico construido, con base en el perímetro de protección patrimonial del Reglamento para la Protección del Patrimonio Edificado y Mejoramiento de la Imagen del Municipio de Zapopan, se pudo determinar que 0.5 por ciento aproximadamente de la superficie del municipio está regulada (Véase mapa 5); por el mismo motivo que la continuidad ortogonal, este condicionamiento es despreciable en Zapopan.

En cuanto a la organización comunitaria, la ciudadanía participa y se arma cada vez más de opinión sobre temas urbanos; muestra de ello fue la oposición a un proyecto vial reciente, el cual fue cancelado por la abrumadora oposición¹⁵³. Esta organización se expresa espacialmente en la formación de asociaciones vecinales y su correspondiente polígono de jurisdicción. Formarlas no es suficiente; requiere tiempo y liderazgo para lograr una estructura administrativa sólida y el respaldo de los colonos. Con base en la opinión de un informante clave, se identificaron las colonias con una organización vecinal fuerte y a partir de la división territorial de las colonias en Zapopan, se encontró

¹⁵² Las secciones viales son similares (distancia entre paramentos de avenida).

¹⁵³ El proyecto de la vía express fue una propuesta de vialidad elevada que cruzaría toda la ciudad.

que el 5.5 por ciento aproximadamente de la superficie del municipio tiene una influencia vecinal importante (Véase mapa 5).

La formación de asociaciones de colonos ha respondido a diferentes causas; en Zapopan destaca que ésta es frecuente en los fraccionamientos cerrados, en donde han planteado su autosuficiencia en la prestación de servicios. En Guadalajara predomina una actitud reactiva ante la presión inmobiliaria de construcción de torres departamentales o el cambio hacia una vocación comercial favorecida por su ubicación. Como caso extraordinario, en el oriente de Guadalajara se localiza una comunidad religiosa, la Luz del Mundo, que parece controlar el mercado de vivienda y la actividades comerciales.

En síntesis, el municipio de Zapopan tiene condicionado el 9 por ciento aproximadamente de su superficie en las mejores localizaciones de la ciudad, donde se encuentran las grupos sociales altos y medios, así como los atractivos naturales, comerciales, y económicos.

Con base en el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y en la observación empírica, se encontró que en los dos municipios en cuestión hay 15 subcentros de servicios, 2 centros metropolitanos, 1 centro de funciones financieras, y 2 centros religiosos. De los anteriores, 6 subcentros de servicios están en el límite municipal con Guadalajara, 5 subcentros de servicios están en Zapopan, y 1 centro metropolitano y 1 centro religioso están en el centro histórico del municipio (Véase Mapa 6).

A partir de lo anterior caben dos reflexiones: pareciera que la tendencia de aglomeración económica en el sector comercio y servicios, así como la proximidad con el único subcentro de servicios financieros, convierten al municipio de Zapopan en un territorio seguro para desarrollar grandes proyectos de desconcentración-concentración¹⁵⁴ económica; no obstante, la cercanía entre los subcentros comerciales, que ha producido que algunos caigan en abandono o cambien su giro comercial, así como la venta lenta de espacios habitacionales y comerciales en Puerta de Hierro, hacen pertinente cuestionar el límite de la oferta. Parece que el tamaño de los grandes proyectos urbanos puede estar limitado por el tamaño de la demanda. A diferencia de los beneficios de la aglomeración de actividades económicas antes mencionados, que

¹⁵⁴ Desconcentración económica del municipio de Guadalajara y concentración de ésta en el municipio de Zapopan.

asegura la literatura de ciudades globales, las actividades económicas de los grandes proyectos de desconcentración de la ciudad no son complementarias, sino que ofrecen exactamente lo mismo en un sistema de competencia.

3.2. Instrumentación normativa de la planificación.

Los Planes tratan muy poco el tema del desarrollo urbano; además, lo hacen sin aterrizarlo en acciones concretas. El Plan 2007-2009 se enfoca en rescatar el espacio público y promover la identidad ciudadana. Establece que los municipios no solamente necesitan más inversiones, sino también más *inversiones urbanas* obtenidas por nuevos mecanismos y alianzas entre los actores urbanos.

El proyecto de Puerta de Hierro, en sentido contrario, no sólo no contempla el espacio público, sino que procura segregarse mediante obstáculos físicos y de seguridad privada; en lo que respecta a las plazas comerciales, que hacen la vez de espacio público, no son de fácil acceso y el mercado objetivo es claro. Nos parece que aún siendo Puerta de Hierro un éxito por haberse construido, es posible cuestionar si se le puede llamar inversión urbana.

En cuanto al Plan 2010-2012, el Proyecto coincide con algunos criterios generales que establece para lograr sus objetivos; aunque no siempre lo hace en los términos que indica. En cuanto a la densidad, si bien busca elevar el número de habitantes, es cuestionable si ello no ha demeritado la calidad de vida de los moradores de esa zona. En cuanto a los usos mixtos, si bien aminora la distancia entre habitación y trabajo, su presencia no benefició al medio ambiente ni la calidad de vida, como se contempla en el Plan; se reducen los traslados entre varias actividades, pero se tiende a favorecer la movilidad en vehículos particulares. En lo que respecta a la participación ciudadana, el proyecto está cerca de un área con fuerte organización comunitaria, pero, ya sea por no tener jurisdicción directa o por apatía, con excepción de la negativa para la construcción de una vialidad, la participación no es una constante.

3.3. Pertinencia de la planificación: de lo dispuesto a lo ejecutado.

3.3.1. Planteamiento.

El Proyecto de Puerta de Hierro responde en gran parte a la bonanza económica que ha tenido todo el poniente de la ciudad y, muy en especial, el enclave nor-poniente del

municipio de Zapopan. En esta zona se consolidó el primer subcentro financiero de la ciudad y, debido a sus características ecológicas, la tipología de la urbanización ha producido grandes conjuntos residenciales ajardinados de baja densidad. Puerta de Hierro es el nombre de un fraccionamiento bajo la tipología anterior con un concepto de opulencia más acentuado, que posteriormente heredó su nombre al proyecto en cuestión.

La dinámica de crecimiento, la demanda habitacional, los planes y los estudios ecológicos, apuntaban a seguir el mismo desarrollo urbano de baja densidad. La confluencia de sus principales vialidades fue resuelta ante la urbanización de más fraccionamientos cerrados, situación que no es frecuente en la ciudad y dejó ver la importancia de la zona para las autoridades.

El proyecto fue producto de la especulación inmobiliaria y la evolución de la demanda conforme se consolidaba la zona. No estaba contemplado en ningún tipo de plan o instrumento; de acuerdo con un inversionista entrevistado, tampoco hubo una planificación o estudio previo para fundamentar la inversión. Al parecer las condiciones socioeconómicas de la zona y la cada vez mayor necesidad de densidad en la ciudad (verticalidad) encontraron un sitio para materializarse. La consolidación de Puerta de Hierro no ha sido tan fácil y rápida como pareciera o como se esperaría de un gran proyecto urbano de desconcentración económica actual¹⁵⁵. La vista nocturna de la zona evidencia que muchas torres llevan años vacías; además, más de una torre ha detenido su construcción reanudándose lentamente.

Un inversionista entrevistado comenta que al final les ha costado trabajo la venta o renta de los departamentos; acepta que hay sobreoferta. Pone el ejemplo de un edificio que estaba vendido en su totalidad a una aseguradora y se canceló la venta. Las torres que están ocupadas, por lo general, fueron construidas para sus propios dueños. En cuanto a los edificios de oficinas, argumenta que el problema para crecer verticalmente en la ciudad es que no hay cultura de renta en pisos corporativos; se prefiere rentar casas. Confía que en poco tiempo, debido a las ventajas que representan las torres y los problemas de seguridad de estar en casas, esta práctica se incrementará.

Al tiempo que se permitían estas construcciones, el ayuntamiento centraba sus políticas urbanas en convertir la ciudad (al menos en la parte de su municipio) en un

¹⁵⁵ Acorde a la revisión del capítulo dos, los grandes proyectos urbanos actuales, plantean la consolidación de nuevos subcentros urbanos en periodos de tiempo cortos. En consecuencia, la gestión urbana debería contemplar mecanismos integrales para dar solución a zonas completas de la ciudad.

bosque urbano [sic] y rescatar los espacios públicos. Partiendo del éxito del proyecto, en términos de impulso a la zona, no hubo mayores acciones para incorporarlo a la política anterior; en sentido opuesto, varios entrevistados concuerdan que el proyecto no contribuye a mejorar el contexto, carece de espacios públicos, no responde a la capacidad del equipamiento urbano de la zona y tendrá impactos que tomarán mucho tiempo y recursos solucionar.

Para indagar acerca del planteamiento del proyecto, no bastan los comentarios de quienes participaron en él, y así determinar cómo se complementan la planificación indicativa y estratégica. A partir de la revisión del capítulo dos se elaboró un cuadro con los principales atributos de cada una y se comparó con los hallazgos producto del estudio del cumplimiento de la normatividad, de las entrevistas y la observación, pudiéndose elaborar algunas conclusiones relevantes:

En cuanto al modelo indicativo, el municipio se ha dedicado a gestionar el desarrollo urbano desde una perspectiva recaudatoria, planificando en el sentido regulatorio o desregulatorio según la conveniencia. En general, el andamiaje normativo es suficiente, claro y jerárquicamente estructurado: el ayuntamiento cuenta con manuales, reglamentos y leyes que establecen los criterios para el desarrollo urbano, pero de ahí a que se cumplan es diferente. Se ha difundido una visión comunitaria de la ciudad vertical que Guadalajara (Zapopan) puede llegar a ser; el papel del ayuntamiento ha sido facilitar que ciertos sectores la materialicen. Si bien la visión se plantea como compartida, el sector social que la ejecuta y es destinatario de los proyectos, hace que en la práctica sea excluyente.

En cuanto al modelo estratégico, la falta de liderazgo del gobierno para establecer una política de crecimiento vertical parece haber sido resuelto por la iniciativa privada. La inexistencia de alternativas de inversión en desarrollos similares y las condiciones de la zona concentraron los capitales locales y foráneos disponibles, que parecieran haber estado esperando la oportunidad de construir en vertical. Esta excepción inmobiliaria la convierte en la culminación de una tradición especulativa local, que ha producido grandes fortunas, manteniendo uno de los suelos más caros y segregados socialmente del país.

El efecto multiplicador del proyecto no ha sido desalentado por las autoridades, pero tampoco ha previsto los impactos que producirá. Como caso aislado, sólo en el

problema vial ha sido evidente la disposición de las autoridades para planificar e invertir en soluciones, lo que necesariamente significa anteponerlos por encima de las necesidades de otras zonas de la ciudad.

En comparación con el resto de la ciudad, el proyecto por sí mismo no tiene capacidad para posicionarse con ventajas competitivas en términos económicos; sin embargo, la proximidad de otro subcentro financiero convierte a la zona en el sector de la ciudad con las mejores condiciones urbanas para invertir y localizarse.

Por último, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano de los periodos 2007-2009 y 2010-2012, están basados en análisis de fortalezas, debilidades y amenazas; además, la organización operativa de las instituciones de la administración pública encargadas del desarrollo urbano se hace mediante una definición de misión, visión y objetivos; todo lo anterior es producto de la organización empresarial de la planificación estratégica.

Cabe mencionar que en los ejes de acción del Plan 2010-2012 se describe la planificación estratégica como “ideal para definir a largo plazo el rumbo que permitirá alcanzar el objetivo de construir oportunidades para todos”.

3.3.2. Normatividad existente y cambios.

El proyecto chocó con algunos aspectos de los planes y normas. El incremento de altura se logró de manera progresiva, por lo que existen edificios de cuatro, y diez pisos y de más de veinte pisos. La zona es ecológicamente valorada, por lo que los primeros proyectos fueron planteados rodeados de áreas verdes, lo que cambió en el tiempo, despertando malestar en los propietarios de las torres iniciales.

Hay muchos estudios sobre los impactos de la urbanización de la zona en la cuenca hidrológica y en el bosque de los Colomos. La construcción más cuestionada fue una plaza comercial y una solución vial subterránea, que se asegura desvió el cauce de los mantos freáticos que alimentan el bosque; sin embargo, la construcción de las torres no ha sido vinculada con impactos ambientales, aún a pesar de su relativa proximidad.

A la controversia sobre la violación de la normatividad en cuanto a coeficientes de edificación, un consultor urbano entrevistado comentó que Puerta de Hierro y todos los edificios de la ciudad no están contemplados en la normatividad del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, que en 1995 permitió un máximo de 4 niveles. El consultor comentó que todos estos proyectos han sido posibles por contemplarse en la anterior Ley de Desarrollo Urbano y en el actual Código Urbano, que cualquier autorización responde al contexto urbano existente o, en otras palabras, al derecho de

igualdad que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. No sería de extrañarse que las resoluciones sobre la aprobación de cada una de las torres del proyecto se resolviera en una comisión de casos especiales y en el pleno del ayuntamiento¹⁵⁶.

Un arquitecto proyectista entrevistado considera que, a la inversa de como sucedía antes, ahora el reglamento de construcción es muy estricto, y el diseño incorpora muchas medidas de seguridad. Lo anterior no necesariamente se traduce en una mejora administrativa; existe un acuerdo entre los entrevistados respecto de que hace falta coordinar los diferentes reglamentos y a sus supervisores.

En 2009 entró en vigor el Código Urbano para el estado de Jalisco, lo que ha obligado a los municipios a modificar la normatividad. Un consultor urbano entrevistado, comentó que los ayuntamientos están eliminando el coeficiente de edificación porque ya no opera; ahora se basarán en el total de vivienda que quepa en el coeficiente, con fundamento en las características y capacidad de la infraestructura y equipamiento de la zona.

3.3.3. Cumplimiento.

El proyecto no se contemplaba en los planes de la zona; se hizo en contra de toda planificación normativa. Las únicas modificaciones fueron hechas en el perímetro de la propiedad, sin tomar en cuenta el contexto urbano inmediato y los efectos multiplicadores de la zona.

3.3.4. Impacto y nuevas modificaciones.

Por el momento los principales impactos en la zona se padecen en el intenso tráfico. El ayuntamiento realizó una planificación reactiva al problema al proponer nuevas vialidades que den salida hacia otros rumbos. La propuesta ha sido bloqueada por

¹⁵⁶ El procedimiento es el siguiente: se forma una comisión para el caso especial, que se integra a partir de la Comisión de Desarrollo Urbano. Se hace un análisis de la zona; Obras Públicas da su opinión técnica (en varias ocasiones hecha por el entrevistado); la decisión se toma por el voto del presidente municipal, los regidores de la comisión y un representante de Obras Públicas (1 voto). Un entrevistado consultor urbano, ex-funcionario de la Dirección de Control y Verificación y de la Coordinación de la Urbanización del Estado, comentó que una sola vez (hace mucho tiempo) asistió y aquello pareció un mercado, “acuérdate que tú ya sacaste uno, ahora me toca a mí”. Así eran las cosas entonces, no había criterio.

grupos como la Universidad Autónoma de Guadalajara¹⁵⁷ y habitantes de fraccionamientos; los segundos se niegan a perder la tranquilidad de “sus” calles.

Los entrevistados coincidieron en que el equipamiento de la zona es insuficiente; dos de ellos abundaron sobre el problema del agua. Comentaron que la solución no consiste en proveer las facilidades para que se hagan los desarrollos, sino que se deben considerar otros elementos; un proyecto de un par de torres propuso ampliar las líneas de drenaje, incluso dispuestos a aportar económicamente, pero ello no fue de interés municipal. No es posible seguir densificando con la misma infraestructura.

La zona es próspera y todavía hay gran cantidad de reservas territoriales; mientras no haya una planificación o visión clara, ya sea por parte de la iniciativa privada o conjuntamente con el gobierno, el futuro de la zona es incierto; un inversionista entrevistado confía en que la zona se consolidará (en términos de la ocupación de las torres). Por último, es igualmente incierto qué sucederá con el sistema hidrológico de la zona, su correspondiente polígono de protección y el bosque de los Colomos. La presión inmobiliaria es mucha y el tema ambiental, fuera de sus vínculos con el bosque, no ha logrado tomar fuerza, salvo por políticas residuales sin fundamentos ni instrumentación para convertir los camellones en bosques lineales y la ciudad en un bosque urbano.

Los grandes proyectos urbanos, en el marco de los proyectos estratégicos, son susceptibles a críticas por no lograr todo lo que prometen en su planteamiento y por producir impactos imprevistos. El municipio ha regulado y desregulado para cada caso por separado, lo cual nos hace pensar en la necesidad de un marco de referencia para determinar si el proyecto es conveniente; en otras palabras, un mayor rigor y claridad en el Plan como referente. El papel de las autoridades ha sido facilitar las condiciones para que la iniciativa privada desarrolle proyectos conforme a la demanda. La carencia de acciones para garantizar el acceso a los bienes, ha propiciado que los proyectos produzcan nuevos problemas urbanos; además, las acciones que han decidido tomar para corregirlas, son bloqueadas fácilmente por falta de autoridad para ejecutarlas.

Si bien Puerta de Hierro es autosuficiente, por sí solo no representa un enclave competitivo en la ciudad y en la región; quizás lo sería articulándose con un subcentro financiero relativamente próximo. Si la zona fuera objeto de una política urbana extensa, plasmada en planes a largo plazo, instrumentada en Planes de Desarrollo,

¹⁵⁷ Paradójicamente los propietarios de la Universidad son los mismos dueños de los terrenos cuyo proyecto provocó el colapso vial y la necesidad de plantear dicha planificación reactiva.

Planes Parciales, reglamentos e incentivos, Zapopan podría tener un corredor comercial y financiero importante.

3.4. Entrevistas.

Se entrevistó a un inversionista de una torre habitacional, quienes anteriormente ya había invertido en edificios corporativos de menor densidad al comienzo del emprendimiento de la zona. Se entrevistó al arquitecto responsable del diseño de un par de torres habitacionales. Los comentarios se complementaron con aquellos provenientes de los entrevistados para el caso de Puerta Guadalajara.

Los temas que se discutieron, que competen exclusivamente al proyecto en cuestión, son los siguientes. Los entrevistados están de acuerdo en que el proyecto no se planificó y respondió a una oportunidad inmobiliaria que rara vez se dan en la ciudad. El inversionista admitió que no hubo estudios preliminares de la demanda y, en parte, considera que la especulación en la zona y en general en la ciudad, así como el costo elevado de los terrenos, han reducido el negocio.

En cuanto a la histórica actitud receptiva del municipio, los entrevistados comentan que la gestión en Zapopan ha cambiado; que las torres se hagan en este municipio, no significa que sea más fácil construir en él. El inversionista aseguró que en proyectos verticales se han tardado hasta dos años; al respecto, un consultor urbano entrevistado consideró que Zapopan es tan maduro como Guadalajara y, en estos momentos, quizá es más difícil para gestionar y pone como ejemplo que hace más de dos años que no otorga licencias para fraccionamientos. El entrevistado de la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara (COPLAUR) consideró que Zapopan se ha desarrollado por una condición territorial y económica atractiva, más que por el desempeño de su administración. Al respecto, recordemos que antes la mayor parte del desarrollo urbano se daba en Zapopan, pero, gracias al impulso del mismo ayuntamiento, ahora, coincidentemente en ausencia de tal impulso, los desarrolladores se están yendo a otros municipios.

4. Comparación entre casos.

4.1. Entrevistas: ejes de discusión en común.

Durante las entrevistas salieron a luz temas de gran relevancia que no se habían contemplado; para el análisis de esta información se identificaron los principales ejes de discusión. Resultado de lo anterior, se consideró necesario incorporar puntos de vista fuera de la competencia municipal, agregando la opinión de un funcionario de primer nivel de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (SEDEUR), así como de gremios representados en la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y en el Colegio de Arquitectos.

El primer eje fue que prácticamente todos los entrevistados, aun sin pedirles su opinión al respecto, hicieron alusión al tema de la autonomía municipal. Los consultores urbanos en normatividad añoran la época anterior a las modificaciones al art. 115 en 1983, cuando la planificación era metropolitana; ahora no hay plan de ciudad¹⁵⁸, el estado dejó de hacer su trabajo y en las acciones que hace no consulta a los municipios, produciendo contradicciones entre sus decisiones y los planes de los ayuntamientos. El estado sigue cumpliendo con elaborar el Plan Estatal de Desarrollo; el problema es que los municipios planifican de manera desarticulada. El entrevistado de la Coordinación y Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara comentó que “la famosa autonomía municipal no viene acompañada de recursos”; argumenta que las ciudades mexicanas tienen aproximadamente 50 veces menos presupuesto y capacidad instalada para planificar que ciudades como Bogotá¹⁵⁹.

La crítica a la autonomía municipal es que la planificación se ha hecho como islas, teniendo agendas diferentes en los mismos temas. Los entrevistados llevaron la discusión a la necesidad de tener una planificación, instrumentos e instituciones a nivel metropolitano; quizá, antes se podía hablar de vocaciones de cada municipio, ahora se debe hablar de una vocación que todos compartan.

Algunos entrevistados destacaron el esfuerzo que se hizo hace pocos años al elaborar un Plan Integral de Desarrollo Urbano (PIDU) que contemplaba la homologación de criterios de planes de desarrollo, una nueva sectorización de la ciudad, una redefinición de la extensión de su influencia en la región y su articulación con ciudades medias. No obstante, los municipios no lo han tomado como referencia y quedó en espera de mejores tiempos políticos.

¹⁵⁸ Anteriormente el plan de ciudad se regía por El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, abrogado por la Ley de Desarrollo Urbano.

¹⁵⁹ En otras ciudades la autonomía municipal no niega la coordinación entre municipios.

Actualmente existe la tendencia de legislar en sentido metropolitano; el Código Urbano, que entró en vigor en 2009, incluye una figura de gestión urbana integral que consiste en reunir a todos los actores involucrados en el desarrollo de una zona que se considere estratégica, haciendo necesaria la promoción coordinada.

El Código establece que los instrumentos de planificación metropolitana¹⁶⁰ deben ser un referente obligado que oriente el proceso de políticas urbanas de planificación municipal¹⁶¹, elaborados por instancias de coordinación metropolitana¹⁶²; sin embargo, su obligatoriedad necesita primero la aprobación unánime de todos los municipios.

Mientras no haya un instrumento metropolitano, la opción actual es la firma de convenios entre municipios, los cuales se han hecho posibles con la reciente aprobación de la Ley de Coordinación Metropolitana¹⁶³.

La relevancia que adquirió este eje de discusión hizo pertinente entrevistar a la autoridad estatal en planificación, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado. El entrevistado reconoció la autonomía de los municipios, pero destacó que todo lo que éstos hacen es reactivo; el estado es quien puede observar y planificar a un plazo mayor. Ve problemático planificar a escala metropolitana si no hay una contraparte regional. La apuesta del estado es desarrollar otras ciudades medias, de manera que contengan su población y atraigan gente de la zona metropolitana.

Vale la pena reflexionar que, de existir una planificación metropolitana, proyectos como Puerta de Hierro no existirían y otros como Puerta Guadalajara sí, en el sentido que el primero no se hubiera dado en ausencia de criterios como en realidad se dio; se llevarían a cabo proyectos estratégicos de diversa índole, insertos en una planificación más amplia en la que cada proyecto respondería a objetivos globales.

La contrastación de las entrevistas con la revisión en materia de normatividad, nos lleva a considerar que los esfuerzos por normar la planificación metropolitana deberán ser cuidadosos en evitar generalidades y contradicciones con otros instrumentos. Es el caso del Código Urbano, que obliga a tomar como referentes a los instrumentos metropolitanos para orientar los procesos de políticas urbanas y la

¹⁶⁰ El Programa de Desarrollo Metropolitano (diagnóstico) y el Plan de Ordenamiento Metropolitano (implementación).

¹⁶¹ Véase Título Quinto, Capítulo I, Sección tercera, artículo 101.

¹⁶² Véase Título Cuarto, Capítulo II, artículo 67.

¹⁶³ Véase también el artículo 8i y 87 de la Constitución política del Estado de Jalisco, que prevén convenir para planear y regular servicios públicos.

planificación¹⁶⁴, lo que no será suficiente mientras no tenga medios para sancionar lo contrario; la ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios excluye cualquier organismo intermedio de la planificación regional entre el Estado y los municipios¹⁶⁵, lo cual debilita los organismos metropolitanos y el art. 115 Constitucional, que los faculta para controlar el desarrollo urbano, lo cual nulifica cualquier instrumento, mandato o ley que pretenda restarle soberanía.

El segundo eje de discusión tuvo que ver con la falta de certeza jurídica en la gestión. Este aspecto es el que explica con mayor fuerza el hecho que Guadalajara se haya ganado el título de la ciudad donde todo se hace a medias. El entrevistado de la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara (COPLAUR) comentó que los inversionistas requieren certeza de que pueden arriesgarse en un marco seguro y ordenado. Un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR) comentó que existe consenso en que la planificación es necesaria, pero nadie le quiere invertir: “tendríamos que tener un plan estatal, que derive en el programa de infraestructura y desarrollo urbano. Tendría que haber 125 programas de desarrollo municipal y de cabecera municipal”. Vale recordar que la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, ordena a todo el poder público programar sus actividades e integrar un órgano de planificación de la gestión pública, lo cual no es una cuestión de voluntad, sino debería ser una obligación.

Si bien se ha insistido en la importancia de tener un andamiaje indicativo, los comentarios de los entrevistados redundaron más en que se requiere una gestión ágil y flexible para recibir los esfuerzos de los inversionistas y encauzarlos de manera productiva. El entrevistado de la Coordinación y Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara consideró necesario que los proyectos cuenten con planes maestros y ejecutivos completos para que los cambios de administraciones los respeten, lo que por lo general suele ser mal visto o poco valorado por los políticos y empresarios. El reto está en demostrar que tener procedimientos claros, que garanticen que todo el proceso es legítimo, es políticamente redituable en cuanto a certeza en la gestión, y económicamente viable, ahorrando a los inversionistas procesos innecesarios o improcedentes.

¹⁶⁴ Véase Título Quinto, Sección Tercera, Artículo 101.

¹⁶⁵ Véase Capítulo Quinto, artículo 54.

Un funcionario del área de mejora regulatoria de la Secretaría de Promoción Económica de Jalisco (SEPROE) consideró que una de las acciones para lograr certeza es la coordinación de los diferentes actores involucrados en la gestión de temas de mejora regulatoria y simplificación administrativa. Destaca la labor del Comité de Mejora Regulatoria, el cual aglutina a los representantes de los tres niveles de gobierno y principales organismos del sector privado y social; cada tema se discute al interior de un subcomité, y de esta manera se abre la posibilidad de mejorar la reglamentación para la gestión urbana. La correspondiente Ley de Mejora Regulatoria establece el marco para celebrar convenios entre los diferentes actores. En contraste, un consultor urbano en normatividad comentó que el anterior Comité no ha podido hacer nada, redundando nuevamente en que la autonomía municipal se antepone a cualquier convenio.

La labor del anterior Comité es supletoria y posiblemente tomará mucho tiempo para que logre avances sustanciales; aún así, cualquier acuerdo o convenio logrado tiene vigencia, lo que hace que cualquier avance sea relativo. En materia de servicios y reglamentación municipal, sólo será posible coordinarse mediante organismos intermunicipales, de los cuales ya hay antecedentes¹⁶⁶.

El tercer eje de discusión tiene que ver con la idiosincrasia e intereses políticos. La sociedad tapatía es compleja: por un lado, es conocida por ser tradicional y, por el otro, es una sociedad altamente susceptible a las modas. La expresión espacial de dicha convivencia es caprichosa y hace complicado planificar. La gente no está acostumbrada a vivir o trabajar en vertical; la verticalidad forzosamente lleva a limitar el espacio de estacionamiento y cooperación en servicios; los condominios caen en descuido por no existir instrumentos que garanticen su mantenimiento.

El arquitecto proyectista entrevistado ejemplificó lo anterior con un proyecto de una torre en una avenida principal (hace ya muchos años), la que calificó como un espacio de oficinas ínfimo en un terreno enorme; esto, porque los proyectos en la ciudad responden más al hecho de decir: “se hizo esto en Guadalajara”.

El desarrollo urbano de la ciudad es altamente especulativo, debido a que se trata de los suelos más caros del país, lo que ha producido, entre otras cosas, que las mejores zonas y puntos emblemáticos estén subutilizados. Parece que uno de los principales

¹⁶⁶ Metropolicia, Comisión Estatal del Agua de Jalisco.

problemas con los que se enfrentan los grandes proyectos urbanos y la aplicación del Plan Municipal de Desarrollo, es que hace falta una política urbana integral con capacidad legal y económica para revertir la especulación y promover el desarrollo de los principales puntos de la ciudad.

Aun habiendo empresarios con interés en invertir, debido al partidismo político, la falta de continuidad entre administraciones y la carencia de autoridad, no encuentran eco en sus propuestas, lo que ha resultado en que “los inversionistas ya le tomaron el pulso al ayuntamiento”. El entrevistado de Coordinación y Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara aseguró que, contando con el apoyo político, los reglamentos y planes se pasan por alto. Pone el ejemplo de la torre más alta de la ciudad¹⁶⁷, que tan sólo en año y medio fue aprobada sin necesidad de tener que convencer técnicamente. Contrariamente, el proyecto Horizontes Chapultepec¹⁶⁸ tardó cuatro años en lograrlo por trabas del Gobierno del estado.

Los entrevistados concuerdan en el problema de los personalismos y la discrecionalidad; lo primero que condiciona la gestión urbana es “si el presidente municipal y su equipo te deja trabajar”; pasan por encima de la opinión técnica. Peor aún, un consultor especialista en normatividad, se quejó que la mayoría de los puestos directivos son ocupados por personas sin el perfil y el conocimiento de su área, lo que ha provocado su constante rotación. El entrevistado de Coordinación y Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara agregó que cuando salen se llevan toda la memoria de lo hecho para convertirse en personas indispensables, “vengan a preguntarme”; el mismo entrevistado comentó que no ve un político con visión y capacidad de cambiar las cosas. Parece, entonces, que no hay una estrategia por parte de los líderes políticos, así como un pacto social y cupular de apoyo a los proyectos de la ciudad.

El anterior vacío político ha provocado una mayor participación ciudadana que ya no permite hacer cosas por moda o por intereses políticos. Por un lado, ésta enriquece la discusión aportando otras alternativas; sin embargo, la mayor participación aporta otro frente a la ya complicada gestión. Aun con el escepticismo ciudadano, siguen siendo de peso aquellos proyectos protagónicos que prometen convertirse en hitos urbanos y se abren paso en la opinión pública¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Hotel Riu Guadalajara, con 215 metros de altura.

¹⁶⁸ Cuatro torres de 17 pisos.

¹⁶⁹ Controvertido, pero el puente atirantado Matute Remus despertó mucha expectación. El Hotel Riu, el más alto de la ciudad, no levantó mayor polémica.

El cuarto eje de discusión se desprende del anterior. Varios de los entrevistados prevén que la única salida es la participación y colaboración ciudadana. A diferencia de Monterrey, Guadalajara no muestra signos de la existencia de un grupo empresarial fuerte con la capacidad de planificar y producir proyectos de relevancia para la ciudad¹⁷⁰; sin embargo, la gestión de grandes proyectos ya no puede dejar de lado la participación ciudadana. En el caso de la reciente cancelación de la construcción de la Vía Express¹⁷¹, un consultor urbano entrevistado comentó que se logró unificar grupos que nunca habían sido visto juntos: empresarios, ecologistas, industriales, ciclistas, entre otros. El mismo consultor ve la participación como genuina, pero también riesgosa, ya que se pueden convertir en un cuarto coto de poder, bloqueando el uso del suelo, a lo que cita una frase en inglés “not in my back yard”¹⁷². El reto no es ponerse de acuerdo, sino cuándo se aterriza en papel, dónde y cómo; debe haber una actitud de diálogo dando su lugar a los conocimientos técnicos¹⁷³; comentó que no es justo desechar en minutos algo elaborado durante meses.

Hay acuerdo entre los entrevistados que el camino para evitar conflictos entre los proyectos urbanos y la ciudadanía reside en una adecuada planificación. Como punto de partida no se puede seguir confundiendo la planificación con el programa de gobierno; no se puede continuar inventando proyectos en cada administración municipal, en muchas ocasiones con la finalidad de impulsar una carrera política¹⁷⁴. El Código Urbano ya legisla al respecto, obligando a que toda obra debe estar prevista y de acuerdo con los programas y planes de desarrollo urbano¹⁷⁵.

Los entrevistados confían en que las obras deben ser producto del consenso entre ciudadanos, técnicos y autoridades; en términos de una planificación ideal, se podría definir como: respuesta al estudio de las necesidades y metas de la ciudad como conjunto. Aunado a estas prácticas, se reconoce la importancia de una apropiada difusión del proyecto, la cual permitirá dejar los bienes particulares en segundo plano, para lo que sigue siendo primordial que la ciudad tenga una autoridad que ejecute las acciones para las cuales fue electa.

¹⁷⁰ Es el caso de proyecto del Paseo Santa Lucía.

¹⁷¹ Viaducto elevado, sobre una vía de tren, que cruzaría toda la ciudad.

¹⁷² Que en español se entiende como, no en mi propiedad.

¹⁷³ Vale la pena comentar que dos entrevistados fueron claros en que el planificador urbano evalúa las alternativas sin tomar partido; siempre lo hace en beneficio de la mayoría.

¹⁷⁴ Las obras de infraestructura son algunas de las acciones más visibles para un ayuntamiento y visiblemente redituables para los políticos.

¹⁷⁵ Véase Título Octavo, Capítulo I, artículo 210 y Título Noveno, Capítulo I, artículo 228.

4.2. Complementariedad en la planificación (indicativa y estratégica).

La experiencia que aportan los dos casos de estudio, tanto en tu esfera normativa como en la gestión por parte de los actores involucrados, nos permite afirmar que ambos modelos son necesarios y que se complementan de acuerdo a las condiciones de gestión de cada caso. Los ayuntamientos han hecho una buena labor de elaboración de planes, muchas veces no llevados a la práctica. La mayor participación de grupos sociales y privados en la gestión urbana (inclusive autogestión) ponen en evidencia las limitaciones del ayuntamiento y la necesidad de complementar la planificación con una gestión urbana en la que el papel de la autoridad no sea *per se* la del control, sino, sin dejar de lado su papel de garante del bien común, sea un participante más.

Ha habido un gran avance en la forma en que los ayuntamientos difunden los proyectos y enriquecen la visión de ciudad; no obstante, la sociedad pide cada vez más espacios de expresión y diálogo, así como transparencia y profundidad en lo que se hace.

Cualquiera que sea la composición del tipo de gestión urbana, la planificación no puede quedarse en buenas intenciones. Los planes estratégicos acotan las acciones a lo realizable en costo y tiempo, mientras que los planes indicativos instrumentan su operación acorde a la realidad y ejecución, pero sin medios para ejecutarlos. El éxito de su complemento está en función de lograr integrar todas las partes involucradas y dejar claro qué corresponde a cada una.

Los ayuntamientos han visto con buenos ojos la inversión del capital privado en el desarrollo urbano, llegando a convenios con ganancias para la ciudad. En Puerta Guadalajara el municipio perdió un activo importante y ganó otros a cambio. Es indispensable que el ayuntamiento planifique a largo plazo la administración y operación de los nuevos activos para que no se conviertan en una carga presupuestal y caigan en deterioro. En Puerta de Hierro la consolidación económica de la zona, los ingresos de la administración en turno y la nueva imagen del municipio son términos de éxito suficientes para el ayuntamiento; pero, por falta de planificación a largo plazo, la zona tendrá grandes problemas urbanos, sobre todo en cuanto a infraestructura y equipamiento. Lo anterior traslada el problema a otras administraciones que, por insuficiencia de presupuesto, no solamente tardarán en resolverlos, sino dejarán de lado otras necesidades del municipio.

La falta de planificación de los ayuntamientos no puede dar una apropiada atención a grandes inversiones; la carencia de una visión general de ciudad y de

alternativas termina por localizarlas en donde se pueda, sea más económico, menos conflictivo y no donde realmente se necesite o sea mejor; las mejores localizaciones y las reservas urbanas y agrícolas se continúan perdiendo.

Puerta Guadalajara fue una apuesta para impulsar el desarrollo de una zona deprimida del municipio mediante varios proyectos estratégicos, mientras que Puerta de Hierro es una apuesta estratégica para el aprovechamiento de condiciones de plusvalía excelentes en una zona del municipio para continuar consolidándola y obtener la máxima ganancia. La desconfianza del éxito del primero y los problemas urbanos del segundo son producto de intervenciones estratégicas desvinculadas de otros elementos físicos, económicos y sociales, como lo son la dotación de agua, electricidad, capacidad de vialidades, empleo, costo de suelo, movilidad, vivienda, entre otros.

Un consultor urbano entrevistado, desconfía de la planificación estratégica por no aterrizarse e instrumentarse. Comentarios de otros dos entrevistados, aunque no en el marco de esta discusión, apuntan a la necesidad de integrar a más actores que intervengan de manera integral, encontrando más nichos de oportunidad; lo anterior podríamos traducirlo en la necesidad de un consenso de apuesta común como ciudad.

Ambos municipios han realizado una planificación basada en estudios estratégicos, elaborando distintos ejes de acción. Cada nueva administración vuelve a revisar los planes y establecen nuevos ejes de acción; la planificación se reinventa cada tres años y mucho depende del perfil del presidente municipal. Los estudios y propuestas realizados podrían ser de gran utilidad si tuvieran continuidad; destacan que Guadalajara recientemente hizo un banco de proyectos en el cual se guarda su memoria: ideas, estudios y propuestas para la ciudad. No hay garantía de su continuidad, pero sí de que no se pierdan.

La anterior situación no permite tener una planificación a largo plazo, provocando que ésta se limite a la administración de la zonificación y uso del suelo por medio de los planes parciales. En cuanto a los instrumentos normativos, para actualizarlos oportunamente se necesita voluntad política y claridad en los términos en que se debe hacer, derivados de instrumentos de planeación consensados a nivel metropolitano.

En el caso de Puerta Guadalajara, las autoridades trataron el proyecto sin motivaciones personales o partidistas; los técnicos tuvieron una postura neutral. Se dice que el proyecto caminó bien, aunque hay quienes aseguran que pudo ser más rápido y señalan cómo otros proyectos con intereses de por medio lo hacen así. Quizás al

proyecto le hizo falta sumar el interés de grupos y politizarse más. Los proyectos pueden ser politizados sin un conocimiento técnico que los respalde; justo por ello es que los especialistas deben involucrarse más y definir los términos en que éstos son mejores para la ciudad, y más aún, tomar partido por los intereses que están de por medio; un proyecto público-privado de estas dimensiones debe reflejar en qué términos beneficia los intereses de los diferentes grupos y a la ciudad como unidad.

Puerta de Hierro es un proyecto privado, que no se prestó a motivaciones partidistas; aún así, tampoco fue manejado públicamente bajo figuras privadas. Aunque no tenga injerencia directa de las autoridades, se podría calificar de irresponsable el papel del ayuntamiento, ya que autorizó arbitrariamente cada una de las torres sin criterios de conjunto y su menor integración al resto de la ciudad.

4.3. Verificación de hipótesis y nuevos hallazgos.

Para hacer las entrevistas en campo, se dividió en 4 puntos la hipótesis que dirigió la investigación; según ésta, las variables que explicaban que la gestión de un gran proyecto urbano de desconcentración económica fuese exitosa eran las siguientes.

- 1.- Los limitantes físicos que representa la traza urbana históricamente consolidada, específicamente en cuanto a continuidad espacial, valor histórico y artístico, organización comunitaria y aglomeración de actividades económicas.
- 2.- El condicionamiento regido por el andamiaje normativo (leyes, planes y programas) y administrativo (burocracia).
- 3.- La nueva configuración entre actores bajo la incorporación de nuevos esquemas de cooperación público-privada.
- 4.- La presencia de grupos económicos fuertes con deseos de desarrollar zonas específicas de la ciudad, por lo general donde ellos viven y trabajan.

En cuanto a la primera hipótesis, las características urbanas desarrolladas históricamente en el municipio de Guadalajara limitan más la gestión de grandes proyectos urbanos de desconcentración económica que las presentes en Zapopan: aproximadamente 13 por ciento de la superficie de su territorio está bajo algún tipo de protección patrimonial, y cerca del 23 por ciento aproximadamente presenta una continuidad en el alineamiento y tamaño de la retícula fundacional. La única limitante que, en términos relativos, comparte con Zapopan es en cuanto a la organización comunitaria (de 4 y 5 por ciento de la superficie del territorio).

Algunas áreas coinciden, por lo que fusionando todo los perímetros, el área limitada en el municipio de Guadalajara es de 25% aproximadamente frente a un 9% aproximadamente del municipio de Zapopan.

En cuanto al sistema vial regional y principal, no hay mucha diferencia en kilómetros: 163 y 140 aproximadamente para Guadalajara y Zapopan; no obstante, al comparar sus características, el flujo de las del primero es más lento por las menores distancias entre intersecciones de calles, su paso por el centro histórico y los cambios en su sección (ancho de calle). Lo anterior y la presencia de vialidades perimetrales en Zapopan favorecen la movilidad en el segundo. Resulta irrefutable que los hallazgos anteriores efectivamente limitan el emplazamiento de grandes proyectos urbanos bajo los términos en que se han planteado en esta investigación. Si nos quedamos en este nivel de análisis, no sólo Guadalajara, sino muchas ciudades tendrían dificultades para gestionar grandes proyectos. El reto para estas ciudades está en buscar adecuaciones en las características físicas de los proyectos, de manera que sean compatibles con la estructura urbana y busquen modificar la estructura urbana para adecuarla a las necesidades de los proyectos.

Si bien se requiere mayor planificación y esfuerzo, Guadalajara podría hacer planteamientos de grandes proyectos con excelente localización céntrica, cercanía a vías de comunicación y equipamientos importantes, entre otros. Los limitantes físicos no deberían ser vistos como intocables, sino como elementos para replantear los proyectos, e incluso, como lo hizo Puerta Guadalajara, motivaciones (pretextos) para fundamentar el emprendimiento de proyectos.

En cuanto a la segunda hipótesis, el andamiaje normativo es la condensación de lo que debe contemplarse en las acciones de desarrollo urbano. Por formar parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se asume que todos los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara comparten los mismos instrumentos normativos, salvo lo que corresponde a planes municipales, planes parciales y reglamentos. Un entrevistado comentó lo complejo que es condensar elementos legales tridimensionales (construcciones), a lo que se agrega la capacidad que debe tener la autoridad para traducir los marcos normativos mediante actividades, procesos y funciones.

La investigación¹⁷⁶ mostró que, a pesar de que Guadalajara tiene más desarrollados y claros sus reglamentos que Zapopan¹⁷⁷, no hay mayor variación en los procesos administrativos del desarrollo urbano. Los entrevistados estuvieron de acuerdo en que no hay diferencia en la preparación y experiencia del área técnica. Calificaron a los técnicos de “chapulines”¹⁷⁸, que por la proximidad de los municipios se han desenvuelto en ambos; no obstante, sí existen diferencias significativas al comparar la gestión con otros municipios conurbados como Tlajomulco o El Salto.

La evidencia encontrada apunta a que se intensificará la discusión de la planificación metropolitana, situación que busca empoderar a institutos y consejos metropolitanos, mediante instrumentos de la misma escala, para fijar los criterios de planificación para todos los municipios.

En cuanto a la tercera hipótesis, los cambios exógenos del nuevo contexto de división internacional del trabajo, los cambios endógenos de descentralización del desarrollo urbano y la consecuente autonomía municipal, han producido condiciones contradictorias para la gestión de grandes proyectos urbanos de desconcentración económica. En lo que toca a los cambios en el contexto internacional, la ciudad ha aprovechado sus ventajas competitivas para promocionarse nacional e internacionalmente y atraer inversiones¹⁷⁹. La mayor presencia de capitales privados, en especial del sector electrónico, han aprovechado convenios público-privados, que en dicha rama se traducen en la construcción de parques industriales con facilidades para su operación. Aun cuando estas actividades se han hecho de manera concentrada, en ciertos municipios o a lo largo del anillo periférico, cada municipio gestiona y atrae proyectos propios de manera dispersa.

En cuanto a la autonomía municipal, por ser una conurbación entre diferentes municipios, ésta ha provocado la desarticulación de las políticas urbanas y la planificación reactiva a corto plazo. Contrario a la lógica de competitividad, mientras el

¹⁷⁶ Se revisó el Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara, el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, el Reglamento de Zonificación del Municipio de Guadalajara, el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, el Reglamento de Construcción y de Desarrollo Urbano de Zapopan, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan.

¹⁷⁷ Guadalajara es el único municipio que elaboró su propio reglamento de zonificación. Zapopan toma como referencia el reglamento estatal.

¹⁷⁸ En el sentido que pasan de un puesto a otro, dentro de una administración o incluso entre varios municipios.

¹⁷⁹ Como ejemplo la nueva vocación hacia el sector secundario en el área de electrónica. Otras ventajas promocionadas, pero que no ha podido concretar, giran en torno a la cultura.

ayuntamiento de Guadalajara emprendió una política que apoyaba una “Gran Guadalajara”, el ayuntamiento de Zapopan hizo una política que promovía independientemente la recién reconocida “Ciudad Zapopan”; lógica política que ha caído en absurdos de repintar equipamiento urbano acorde con los colores del partido político¹⁸⁰ en el poder. La anterior situación manda mensajes confusos al exterior, que provoca no atraer proyectos a la ciudad, y los que se logren tardan tiempo en consolidarse, generan otros problemas urbanos o aportan muy poco¹⁸¹.

La apertura a la participación privada ha venido acompañada de un genuino involucramiento de los sectores más representativos en la opinión y discusión del desarrollo urbano: la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Ingenieros, el Consejo de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de Vivienda, entre otros. En general, siguen siendo criticados por su interés sesgado, apalancado-aplacado con las autoridades, en la ejecución de obras. Sin embargo, en sintonía con el espíritu en que se mueve la legislación metropolitana y los innegables costos de la desarticulación y expansión urbana, algunos grupos han comenzado a tener una visión más amplia, dejando de ser grupos de presión y convirtiéndose en entes intermedios con autoridad técnica.

Hay añoranza del sector privado de cuando existía la Junta de Planeación¹⁸², organismo público-privado antes que la planificación fuera sólo pública. A pesar de que siempre se ha conservado la participación del sector privado en los Consejos de Desarrollo Urbano, los nuevos esquemas públicos-privados vuelven a ser una oportunidad para su participación.

Con todo lo anterior, acorde a la tercera hipótesis, solamente mediante los cambios en la relación de actores hacia una mayor participación del sector privado en el desarrollo urbano (dándole su lugar a los gremios y representantes de la sociedad civil) será posible gestionar grandes proyectos urbanos de desconcentración económica; sin embargo, mientras no haya una mejor coordinación y planificación urbana entre los

¹⁸⁰En las administraciones panistas la señalética comenzó a ser blanca con azul y todos los barandales de pasos a desnivel de color blanco. Con los cambios recientes, la administración ha repintado los barandales y otros equipamientos de rojo.

¹⁸¹ Puerta de Hierro no ha logrado venderse y ya comienza a colapsar la zona; el estadio de las Chivas no aporta nada a la ciudad y provoca un colapso vial del periférico; los Juegos Panamericanos no cambiaron en nada la dinámica de la ciudad.

¹⁸² Posterior Secretaria de Desarrollo Urbano.

municipios, será casi excepcional que se logre y además, lo harán bajo condiciones de tiempo e impactos imprevistos.

En cuanto a la cuarta hipótesis, la complejidad y escala de grandes proyectos urbanos de desconcentración económica hacen necesaria la participación de grupos fuertes que los respalden y logren negociar buenos términos con las autoridades; los términos bajo los que se articulan los grupos son elementales para la gestión y la rapidez de ésta. La aglomeración de subcentros de comercio y servicios en la zona poniente concuerda con la presencia de los grupos socioeconómicos altos. La rápida solución a los problemas viales que han generado estos subcentros muestra la prioridad que tiene tanto la zona como dichos grupos sobre otros. El patrón de cambio de residencia de los estratos altos hacia el poniente, ahora municipio de Zapopan, y la asociación positiva entre grandes fraccionamientos y subcentros de comercio, parecen mostrar que la presencia de estos grupos en dicha zona continuará la desconcentración económica del municipio de Guadalajara.

Puerta Guadalajara es un proyecto de inversionistas españoles (MecanoAmérica) con una línea de financiamiento internacional. A pesar de tener la capacidad económica para desarrollar el proyecto, los convenios de colaboración que beneficiaban al ayuntamiento en derechos inmediatos y activos en infraestructura, los tiempos de gestión aceptables y sintonía con la planificación de la zona, no fueron suficientes para impulsar la concreción de su gestión, poniendo en duda si la más rápida gestión municipal hubiera ganado tiempo antes del crack inmobiliario. Puerta de Hierro, en cambio, es un proyecto de inversionistas locales y de la Ciudad de México, principalmente, en un desarrollo corporativo gestionado por una de las familias más poderosas de la ciudad. A pesar de ir en contra de toda planificación de la zona, los empresarios pudieron construir proyectos, cambiando las características del conjunto al menos tres veces.

Es evidente que las autoridades en el municipio de Zapopan actuaron de manera discrecional y arbitraria en la gestión de Puerta de Hierro, mientras que en Guadalajara se dio un trato razonable y transparente a Puerta Guadalajara. Por lo anterior, sigue siendo una realidad que el apoyo político y el carácter privado concretan más rápidamente la gestión. En ambos proyectos, los términos en que se plantean sus beneficios económicos y lo emblemático que son para la ciudad, son suficientes para

que no se cuestione la composición de la inversión pública que requieren y los impactos en la estructura urbana y en el medio ambiente.

Es indudable que lo anterior responde a la poca injerencia que tienen los cuerpos técnicos frente a las decisiones políticas (por lo general al interior del cabildo); sin embargo, el avance de la participación incluye cada vez más a entes intermedios con autoridad técnica, especialistas con reconocimiento público, redes de información institucionalizadas como los observatorios metropolitanos y colectivos urbanos de formación civil. De esta manera, cada vez más las decisiones urbanas serán puestas a evaluación y crítica bajo un análisis informado con parámetros técnicos.

Los dos casos de estudio hacen evidente que, en la gestión de grandes proyectos urbanos, aún cuando presentan características similares, éstas no se contemplan de la misma manera. Es el caso del tipo de participación de varios grupos en las diferentes etapas de concreción de un proyecto; los tres principales son las autoridades, la iniciativa privada y la ciudadanía, quienes distribuyen su participación mediante la gestión. Los grandes proyectos urbanos se caracterizan por la inversión público-privada, aspecto del cual se dejó claro el necesario paso de recursos públicos a manos privadas, situación que por lo general no es cuestionada, pero puede observarse mediante los intereses que abarca el proyecto. Los estudios de caso nos permiten identificar tres momentos en la gestión, en la que la participación de los diferentes actores es diferente y cambia el sentido de ésta, y son los siguientes:

- 1) Cuando se gestionan obras de interés exclusivamente privado, la negociación se reduce a los inversionistas y las autoridades, con un marco de discrecionalidad;
- 2) cuando se gestionan obras privadas que afectan al bien común (propiedad privada de terceros o espacios públicos), la negociación se vuelve de dominio público entre los privados y los afectados con intervención de entes públicos, haciendo necesario esclarecer los términos en que se resarcirá el daño, así como convencer la razón de privilegiar unos intereses sobre otros;
- 3) cuando se gestionan obras públicas, la negociación se da entre las autoridades ejecutoras y los afectados, con réplica por parte de sectores completos de la ciudad, lo que busca llegar a términos de satisfacción para la ciudadanía;
- 4) cuando se gestionan obras de carácter intermunicipal o de relevancia para la ciudad, la negociación incorpora además autoridades estatales e incluso federales.

La negociación de Puerta Guadalajara se mantuvo en el primer caso, aun cuando tenía elementos del segundo y tercero. Como suele suceder, los términos de la

afectación a terceros son omitidos para no generar oposición comunitaria; además, la construcción de infraestructura para estos proyectos rara vez es cuestionada en términos de su prioridad sobre otras obras. El estudio de este caso mostró que hubo poca participación de los diferentes grupos manteniendo la gestión en bajo perfil, pero igualmente sin la posibilidad de que el grupo privado en cuestión pudiera incorporarla a la agenda de la ciudad. Consideramos que, de haber encontrado los términos en que otros grupos se veían afectados por el proyecto y la necesidad de mayores obras públicas de interés ciudadano y escala intermunicipal, el proyecto hubiera captado mayor atención, logrando su más rápida gestión.

Los inversionistas de Puerta de Hierro aprovecharon que la gestión de las torres se resolvió en el primer caso, sin depender de que las autoridades hayan fracasado en la gestión de las obras públicas que correspondían. Aun cuando el proyecto no afecta a terceros y puede prescindir de obras públicas, hay afectaciones en la calidad de vida de los residentes de la zona que jamás fueron objeto de importancia, quizá por la débil organización vecinal de la zona. Los estudios mostraron los impactos que tendrá el proyecto en la zona y en el desempeño de futuras administraciones, los cuales, mientras no se traduzcan a los intereses del bien común, el proyecto seguirá solucionándose en el primer caso con amplia discrecionalidad.

CONCLUSIONES GENERALES.

La ciudad de Guadalajara, ahora Área Metropolitana, pertenece al sistema de ciudades de Jalisco, cuyo dinamismo apunta a fortalecer las actividades económicas y el desarrollo de sus distintas regiones, mientras desacelera el crecimiento de su capital.

Pese a todo, Guadalajara continúa siendo el único referente del desarrollo urbano importante de la entidad¹⁸³, condensando toda la experiencia urbanística. Dentro de este sistema, la región de Guadalajara¹⁸⁴ es especialmente dinámica al mantener un flujo intenso de viajes, generando una microregión económica muy activa y haciendo necesario planificar conjuntamente.

¹⁸³ Aun cuando ciudades como Puerto Vallarta son centros urbanos relevantes, por su despegue tardío y su vocación especializada quedan rebasadas por la importancia de la capital.

¹⁸⁴ Cuando por su cercanía geográfica, tendencias de crecimiento y relaciones socioeconómicas, dos o más centros urbanos tiendan a formar un territorio de expansión e integración metropolitano (Véase Código Urbano, Título Cuarto, Capítulo I, artículo 56).

La vocación comercial de distribuidora de mercancías hizo posible que Guadalajara se convirtiera en una ciudad clave en la articulación económica del país. Si bien ha diversificado sus actividades económicas en sectores como el industrial, el electrónico, el cultural, entre otros, la distribución comercial continúa siendo una actividad de importancia.

La continuidad física de la ciudad es producto de conurbaciones con otras poblaciones, tanto del mismo municipio como de otros, lo que ha tendido a homogenizar la estructura urbana con el dominio del primer cuadro del municipio central sobre el resto; pese a lo anterior, las fricciones de identidad entre los municipios del Área Metropolitana no han sido relevantes, lo que ha devenido en que, aun cuando la distribución espacial de las inversiones en equipamiento urbano y grandes proyectos se da de manera desigual, se antepone una idea de ciudad como unidad.

El desarrollo urbano se ha dado de manera diferenciada en sus diferentes municipios y zonas, producto de las características físicas y socio-económicas de cada una: del perfil de sus moradores originales y allegados, de sus actividades económicas, de su localización y relación con respecto a otras zonas, entre otras. El resultado es una de las ciudades del país con mayores niveles de segregación y de concentración de estratos sociales del mismo nivel.

Como resultado de la revisión histórica del desarrollo urbano, se encontró que los elementos limitantes más explicativos para la gestión de grandes proyectos urbanos son: la traza urbana ortogonal, el tipo y cantidad de vialidades, los reglamentos de protección patrimonial y artística, la organización comunitaria en asociaciones de vecinos y la presencia de otros subcentros de actividades económicas. Tras la comparación entre los dos municipios de estudio, Guadalajara y Zapopan, se encontró que efectivamente, como se anticipaba en la hipótesis, el primero está mucho más limitado.

En el nivel fenoménico, acorde a los términos con los cuales se definieron los grandes proyectos urbanos, los limitantes anteriores son un obstáculo para su gestión y la tendencia será hacia la desconcentración económica del municipio de Guadalajara hacia el municipio de Zapopan, principalmente. En muchos sentidos, lo que ha hecho falta en la ciudad, ha sido la capacidad para replantear la política urbana, partiendo de los problemas, obstáculos o limitantes como áreas de oportunidad para incursionar en

novedosos planteamientos de inversión que representen verdaderas alternativas. Salvo excepciones, como el proyecto estratégico Puerta Guadalajara, que a partir de su intervención busca impulsar un sector deprimido de la ciudad, la política urbana ha fomentado el apoyo a los sectores con mejores condiciones físicas y socio-económicas. Para cada limitante, esta investigación considera pertinente cuestionar si éstas son *per se* un obstáculo y deben modificarse, o si los planteamientos de las intervenciones son los que no van a acorde al contexto, y éstos son los que deben replantearse; quienes gestionan los proyectos deberán cuestionarse; por ejemplo, en qué se justifica que el sistema ortogonal sea menos efectivo, por qué la organización comunitaria necesariamente es un obstáculo, de qué forma puede incorporarse el patrimonio histórico y artístico, entre otros.

Si bien se presentaron los avances en la normatividad como el gran logro del desarrollo urbano, que permitió el paso de las acciones urbanas a la planificación urbana institucionalizada, todavía hay que tener en cuenta que la gestión de proyectos urbanos sigue dando signos de que el avance es relativo en términos de su aplicación. Parece un error considerar los grandes proyectos urbanos como situaciones negativas y contradictorias para los marcos normativos; la relación histórica entre ambos muestra que ya sea que la segunda sea consecuencia de la primera, como fue el caso de “Las Colonias” y la subsecuente elaboración del reglamento de fraccionamientos, o la primera haya sido posible gracias a la elaboración de un marco de acción de la primera, como lo fueron los grandes ejes viales tras la declaración de obras de utilidad pública y el sistema de plusvalías, ha sido gracias a éstos que la normatividad ha alcanzado el nivel de sofisticación actual.

El problema ha sido el trato especial que se da a los proyectos, que parece ser una práctica de antaño sin signos de cambio. En tiempos coloniales, cuando no había un marco legal, el cabildo resolvía los asuntos urbanos caso por caso y en muchas ocasiones, las obras eran posibles debido a la gestión de un personaje o grupo ¿Acaso los proyectos que de antemano necesitarían modificar la normatividad, como lo han sido todas las torres de Puerta de Hierro, no se han resuelto caso por caso, como excepciones a los reglamentos, y en muchas ocasiones motivados por el voluntarismo del equipo de gobierno del presidente municipal o de algún regidor? Pareciera que el desarrollo urbano sigue siendo una arena política cuya gestión continúa manipulando la normatividad. El reto está en cómo lograr una legislación clara y firme, que establezca

obligaciones y sanciones, cuando quienes se encargan de elaborarla y aprobarla son quienes más se benefician de que no sea así. Una de las posibles salidas está en lograr mayor certeza jurídica en los procesos de gestión, haciéndolos claros, coordinados y certeros. Lo anterior, no se debe malinterpretar como una tendencia de un buen *management* sin una reflexión *a priori*; es un error hablar de simplificación y agilización de trámites; por el contrario, para evitar tropiezos por incongruencias, se debe hacer una planificación exhaustiva que incluya planes maestros, planes parciales, proyectos ejecutivos, estudios de impactos económicos, ambientales, entre otros. De esta manera, una vez aprobado un proyecto sería muy difícil frenarlo.

Llama la atención que el patrón del desarrollo urbano de Guadalajara no haya cambiado tanto; los patrones de diferenciación espacial permanecen y se han agudizado. A finales del siglo XIX, las condiciones económicas y la incorporación de servicios urbanos permitieron a los estratos altos segregarse en otras zonas de la ciudad, donde accedieron a nuevos fraccionamientos amplios y exclusivos; sus anteriores residencias en el centro fueron convertidas en bodegas y comercios, lo que evitó el ascenso/acceso de estratos inferiores, manteniendo el crecimiento popular en el oriente de la ciudad. Los actuales estratos altos continúan moviéndose hacia nuevas zonas, más lejos de la ciudad, buscando nuevos estilos de vida. Igualmente, optan por conservar sus antiguas casas para rentarlas, y cuando están en zonas céntricas, las convierten en comercios, impidiendo que las zonas se ocupen por otros estratos sociales.

Sin haber sido parte de esta investigación, es interesante cuestionar si este comportamiento está impulsado por la rentabilidad de la dinámica inmobiliaria como ingreso y patrimonio para los estratos medios y altos, en ausencia de alternativas de espacios para vivienda, comercio e inversión en otras ramas de la economía, así como la falta de mayor rigor en el uso, destino y valor del suelo. De ser diferente, quizá se reduciría la desigual distribución espacial y la alta especulación en los principales ejes y ubicaciones metropolitanas.

La participación de la iniciativa privada en el desarrollo urbano y de los propietarios del suelo y fincas siempre ha estado presente, pero la tendencia ha sido a acrecentarla y depositarla cada vez más en los desarrolladores inmobiliarios. A finales del siglo XVIII, ya había imposiciones para que los propietarios de casas construyeran media calle y sus banquetas. A comienzos del siglo XX, la urbanización de grandes zonas habitacionales (Las Colonias), comenzó la práctica de instaurar obligaciones para

los desarrolladores, como dotar servicios y vialidades, entre otras. En la primera mitad del siglo XX, se aplicó como nunca el sistema de plusvalías para repartir el costo de las obras entre los beneficiarios del incremento del valor de la propiedad, siendo el Estado quien determinaba el trazo, alineamiento o ampliación de las principales vialidades. La tendencia que se presentó en el capítulo I ha sido la de responsabilizar al desarrollador de todas las obras de infraestructura y equipamiento; además, como se explicó en el capítulo II, el Estado abandonó la política de construcción de nuevas vialidades, limitándose a prolongar las principales carreteras. De esta manera, el desarrollo urbano ha sido parcial, acorde a las necesidades y capacidad económica de los desarrolladores y del mercado; en consecuencia, la urbanización se ha vuelto más cara en detrimento del equipamiento urbano¹⁸⁵. La política urbana quedó determinada por la escasa política de vialidades principales, produciendo un sinnúmero de vialidades colectoras que sirven sólo a unos cuantos fraccionamientos sin llevar a ningún lado.

Los grandes proyectos urbanos, podrían ser un pretexto para retomar una política urbana con mayor atención al equipamiento público, centros culturales y comunitarios, o infraestructura, especialmente de movilidad. Puerta Guadalajara es un ejemplo de instrumentación en este sentido; sin embargo, hace falta mayor liderazgo por parte de las autoridades, no sólo buscando controlar, sino actuar como agente económico en la promoción, gestión y conducción del desarrollo.

Los límites financieros del municipio y la mayor presencia de capitales privados han vuelto más complejo asegurar el acceso a servicios públicos como satisfactores universales mínimos, y ha promovido mediante la concentración de equipamiento urbano y grandes proyectos, la exacerbación de la diferenciación espacial.

La participación de los grupos de la sociedad apunta a adquirir cada vez mayor importancia en la gestión urbana. La arbitrariedad de las decisiones públicas ha provocado el fortalecimiento de las colonias con organización comunitaria, en especial aquellas afectadas por los proyectos. Aun cuando no han podido frenar los proyectos, sí han logrado modificaciones a la propuesta original.

El poco respaldo técnico de los proyectos ha producido mayor polémica entre los gremios de arquitectos e ingenieros, aunque a veces su falta de credibilidad ha obligado a que los especialistas utilicen otros medios para expresar su inconformidad.

¹⁸⁵ Los desarrolladores deben absorber los costos de urbanización, trasladándolo al costo de la vivienda y reduciendo la capacidad de compra de amplios sectores sociales. Los habitantes además de pagar impuestos como el predial, deben asumir el costo de las obras públicas y, en ocasiones, de los servicios públicos.

La academia ha buscado igualmente participar mediante la formación de observatorios urbanos con sede en las universidades. Si bien muchos de los cuerpos técnicos y académicos están limitados dentro de lo que la administración pública les permite, sería deseable su mayor participación y discusión. Por último, la sociedad civil organizada diversifica cada vez más los temas de interés y, eventualmente logra que se le tome en cuenta.

El tema de la autonomía municipal fue uno de los más reveladores de la investigación; al parecer, la soberanía municipal es incuestionable y debe prevalecer por encima de los otros dos niveles de gobierno. Se encontró que la falta de precisión en las competencias entre niveles, daría cabida a la injerencia del poder estatal sobre el municipio; el que no lo haga lleva a concluir que dicha soberanía es producto del retiro voluntario del estado, más que de verdaderas competencias y capacidades del municipio para ejercerla. El resultado es una planificación simbólica o enlazada al programa de gobierno del partido en el poder, esto es, de corto plazo y reinventándose cada tres años. Las administraciones tienen un fin más recaudatorio que de largo plazo, resolviendo parcialmente y de manera reactiva los problemas, o heredándolos a la siguiente administración.

La desarticulación de la planificación, producto de la autonomía municipal, ha comenzado a desgastar la gestión urbana tras enormes costos y fracasos inmobiliarios¹⁸⁶ y en obra pública. Los empresarios y gremios han comenzado a adoptar una postura más técnica, con una visión global. La organización civil demanda mayor profundidad en todo lo que se hace y cada vez tiene mayor presencia en el proceso de difusión de los proyectos. Los avances en materia de planificación metropolitana, reglamentación en cuanto a coeficientes de edificación y candados para obras que no estén fundamentadas en el Plan, son producto de reajustes a la anterior situación; sin embargo, no es claro hasta dónde los políticos lo instrumentarán suficientemente y hasta dónde se limitarán a repetir tan sólo el discurso.

La complejidad del desarrollo urbano, así como el carácter multisectorial y multifuncional de los grandes proyectos urbanos, involucran necesariamente varios

¹⁸⁶ Más de un entrevistado comenta que los desarrollos de Infonavit han comenzado a deshabitarse por los costos que representa su lejanía de las fuentes de empleo. En cuanto a la obra pública, ha sido muy desgastante económica y políticamente (discusión) convencer “técnicamente” a la ciudadanía sobre las obras que se proyectan.

niveles de gobierno, lo que lo hace una arena política más. En teoría tienen jurisdicción local, suelen ser contruidos por niveles estatales o regionales, pero cabildados por autoridades locales; no obstante, los casos de estudio mostraron que los proyectos se han mantenido en bajo perfil, sin involucrar a los diferentes sectores de la sociedad, lo que ha reducido drásticamente su potencial original. Los proyectos han dependido de la capacidad económica de pocos agentes privados, de las posibilidades financieras del municipio, de la poca participación del estado y nula participación federal.

Los limitantes de la gestión urbana que se encontraron hacen que se cuestionen dos aspectos de los grandes proyectos urbanos para el caso de Guadalajara. Primero, las dificultades que representa gestionar este tipo de proyectos con características espaciales muy definidas, hacen que no sea posible obtener sino aquellos proyectos que refuerzan la desconcentración de actividades económicas hacia la periferia, donde es más fácil y “más económico”. Si bien lo anterior crea nuevos subcentros urbanos, por su composición únicamente habitacional y comercial, es posible poner en duda que realmente sean verdaderos subcentros multifuncionales y se pueda hablar de una ciudad policéntrica. Como consecuencia, mientras no haya una política urbana integral y autoridades fuertes, el municipio central continuará expulsando población y actividades económicas de manera dispersa y desarticulada hacia los otros municipios o, en su defecto, podrá redensificar algunas zonas, pero sin criterios urbanísticos homogéneos y en contradicción con la norma. Segundo, la aparición reciente de esta generación de grandes proyectos de desconcentración económica y los problemas que han tenido para concretarse, hacen pensar que quizá su aparición fue circunstancial y momentánea, ya que pareciera ser que Guadalajara no está lista para gestionar y absorber este tipo de proyectos; no obstante, es probable que se sigan produciendo grandes proyectos urbanos como los que se han hecho hasta ahora (habitacionales, centros comerciales y eventualmente grandes proyectos de solución en cruces viales).

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Guillermo (2002), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades: Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Porrúa.

Altshuler, Alan (1970), *The city planning process: a political analysis*, Londres, Cornell University Press.

Altshuler, Alan y David Luberoff (2003), *Mega-Projects: The changing politics of urban public investment*, Washington D.C., Brooking Institution Press.

Antúnez, Ivonné y Sergio Galilea (2003), *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

Arroyo, Jesús y Luis Velázquez (1992), *Guadalajara en el Umbral del Siglo XXI*, México, Universidad de Guadalajara.

Ayuntamiento de Guadalajara, *Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2007-2009*.

----- *Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2010-2012*.

----- (2000), *Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara*.

Ayuntamiento de Zapopan, *Plan Municipal de Desarrollo de Zapopan 2010-2012*.

----- *Plan Municipal de Desarrollo de Zapopan 2007-2009*.

----- (2010), *Reglamento Municipal de Desarrollo Urbano y Zonificación: Para Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara*.

----- (1998), *Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco*.

----- (1987), *Reglamento de Construcciones y Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan*.

Azuela, Antonio (1989), "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.

Azueta, Antonio (1998), “Planeación urbana y reforma municipal”, en Garza, Gustavo (1998), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.

Bryson, John (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Congreso de la Unión (1983), *Ley de Planeación, México, D.F.*

Consejo Estatal de Población (2008), *Estado de Jalisco: Análisis Socio-demográfico*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, Artículo 26.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, Artículo 27.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo II, Artículo 73, Fracción, XXIX-C.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Quinto, Artículo 115.

Connolly, Priscilla (1989), “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984:¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?” en Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México.

COPLAUR (2008), *Estrategia de Intervención en la Zona Norte del Municipio de Guadalajara*, México, H. Ayuntamiento de Guadalajara.

Castañeda, Carmen (1992), *Vivir en Guadalajara: la ciudad y sus funciones*, México, Ayuntamiento de Guadalajara.

Cuevas, Ernesto (2007), *El impacto de la ley de desarrollo urbano en la zona metropolitana de Guadalajara: periodo 1994-2006*, tesis de doctorado en ciudad, territorio y sustentabilidad, México, Universidad de Guadalajara.

Damian, Kelly y Barbara Becher (2000), *Community Planning: An introduction to the comprehensive plan*, Washington, Island Press.

De la Torre, María Elena (2006), *La urbanización de grandes ejes metropolitanos: un proyecto de ordenación para la ciudad de baja densidad*, tesis de doctorado, en Urbanismo y ordenación del territorio, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya.

Duhau, Emilio (1998), Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana, en Garza, Gustavo (1998), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.

Eibenschutz, Roberto y Alberto Rébora (2000), *El desarrollo urbano del Distrito Federal*, Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal.

Galindo, Manuel (2000), *Historia Gráfica de Guadalajara*, Guadalajara. Jal. México, H. Ayuntamiento de Guadalajara.

Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez comp. (1998), *Normatividad urbanística de las primeras metrópolis de México*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Garza, Gustavo (2002), “Megaproyectos urbanísticos en Monterrey Neoliberal”, en Garza, Gustavo, Filion Pierre y Gary Sands (2002), *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México, El Colegio de México.

Garza, Gustavo (2005), *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Garza, Gustavo y Adriana Ruiz (2009), #El Sector Terciario de Jalisco: Superconcentración en Guadalajara 1980-2003#, en Garza, Gustavo y Jaime Sobrino coord. (2009), *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*, México, El Colegio de México.

Gobierno del Estado de Jalisco (1984), *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco*.

----- (1993), *Ley de Desarrollo Urbano de Jalisco*.

----- (2000), *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios*.

----- (2001), *Reglamento Estatal de Zonificación*.

----- (2009), *Código Urbano para El Estado de Jalisco*.

----- (2010), *Plan Estatal de Desarrollo 2030*.

González, Erick (2006), *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara.

Gilbert, Alan (1998) , “World cities and the urban future: the view from Latin America”, en Lo, Fu-Chen (1998), *Globalization and the world of large cities*, United Nations, Universtiy Press.

Hiernaux, Daniel (1988), “La experiencia mexicana en la planeación de grandes proyectos de inversión”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.3, no.1, p.97-114.

Iracheta, Alfonso (1997), “Hacia una Conceptualización de la Planeación Urbana”, en su libro, *Planeación y Desarrollo: Una visión del Futuro*, México, Plaza y Valdéz.

Jiménez, Águeda *et al.* (1995), *El crecimiento Urbano de Guadalajara*, México, El Colegio de Jalisco.

Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (2003), *Guía de gestión urbana*, Santiago de Chile, CEPAL.

Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco (1977), *Estudio de funciones urbanas en el área metropolitana de Guadalajara*, Gobierno de Jalisco.

Keller, Suzanne (1975), *El Vecindario Urbano: una perspectiva sociológica*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno.

López, Eduardo (2001), *La Cuadrícula: en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana: Guadalajara, México*, México, ITESO y UdeG.

“Manual de Administración del Desarrollo Urbano Municipal (1989)”, Colección de Manuales de administración y organización municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Mattos, Carlos de (2005), “Globalización, nodos, y dinámica metropolitana: El Gran Santiago en los noventa”, en Mattos Carlos de *et al.* (2005), *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en la ciudad del siglo XXI*, Chile, Universidad Católica de Chile.

Moran, Jorge Damian (2006), *Santa Fe: de un tiradero de basura a un megaproyecto urbano*, tesis de maestría en estudios urbanos, México, El Colegio de México.

Moreno, A. y G. López (2000), “Zapopan en Jalisco”, en Ramírez, Marcos y Abelino Torres comp. (2000), *El Desarrollo Económico de Zapopan*, México, H. Ayuntamiento de Zapopan.

MurIa José María *et al.* (2004), *Historia de Zapopan*, Guadalajara, México, El Colegio de Jalisco.

Olveda, Jaime (1994), *El Crecimiento de las ciudades noroccidentales*, Zapopan, Jalisco, México, El Colegio de Jalisco.

Pirez, Pedro (1994), *Buenos Aires Metropolitana: Política y Gestión de la Ciudad*, Buenos Aires, Centro editor de América Latina.

Pirez, Pedro (2000), *Servicios urbanos y equidad en América Latina: Un panorama con base en algunos casos*, Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL.

Puente, Sergio y Gustavo Garza (1989), “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: Plan Nacional de desarrollo urbano 1978”, en Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.

- Racodi, Carole (2003), "Ciudad y Servicios: Producción y gestión urbanas", en M. Balbo *et al.*, *La ciudad inconclusa*, CEPAL, Santiago.
- Román, Luis. *et al.* (2004), *Planes, política y actores económicos en Jalisco: en el marco de la liberación económica*, Guadalajara, México, ITESO.
- Ramos, Mónica (2003), *Jerarquización del Sistema de Ciudades de Jalisco 2000*, tesis de maestría en Estudios urbanos, México, El Colegio de México.
- Ramírez, Juan Manuel (1989), "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- Salazar, Clara (2008), "Los corredores confinados de transporte público en las metrópolis latinoamericanas: ¿Una oportunidad para hacer ciudad?", en Lezama, José Luis y Clara Salazar (2008), *Construir ciudad: un análisis multimodal para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Sassen, Saskia (1996), "The Global City", en Fainstein, Susan y Scott Campbell (1996), *Readings in Urban Theory*, Massachusetts, Blackwell Publishers Inc.
- Sassen, Saskia (2002), "The state and globalization", en Hall, Rodney y Thomas Biersteker (2002), *The emergence of private authority in global governance*, Cambridge, Inglaterra.
- Sobrino, Jaime (2010), *Migración interna en México durante el siglo XX*, México, CONAPO.
- Soberanes, José Luis (1993), *La reforma urbana*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- M. Schteingart y R.M. Rubalcava, *Ciudades divididas, desigualdad y segregación social en México*, El Colegio de México, (en proceso de publicación).
- Squires, Gregory (1996), "Partnership and the pursuit of the private city", en Fainstein, Susan y Campbell Scott (1996), *Readings in Urban Theory*, Massachusetts, Blackwell Publishers Inc.
- Wario, Esteban (1998), "Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara", en Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez comp. (1998), *Normatividad urbanística de las primeras metrópolis de México*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Yasuf, Sahid y Evenett Simon (2001), *Facets of Globalization: International and local dimensions of development*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Ziccardi, Alicia (1991), *Las Obras Públicas de la Ciudad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXOS

Anexo 1. Cumplimiento de la normatividad.

Anexo 2. Contenido de ambos tipos de planificación.

PLANIFICACION	PROYECTO		
INDICATIVA	PUERTA GUADALAJARA	PUERTA DE HIERRO	
El Estado es rector del desarrollo urbano	Instrumento	Ha realizado diagnósticos y estrategias, llevados a los planes.	No hay estudios rectores para la zona, salvo de tipo ecológico y recientemente vial.
	Entrevista	No hay una visión a largo plazo del impacto de los diferentes proyectos, ni un grupo de actores apostando en las diferentes problemáticas.	El ayuntamiento es recaudatorio, sólo le interesa cobrar.
	Observado	Las acciones han sido aisladas y no es claro si responden o modifican el plan.	La participación ha sido arbitraria en el control de suelo, insuficiente en cuanto a soluciones viales, y nula en servicios.
Visión tangible de lo que la comunidad desea ser en el futuro.	Instrumento	Los planes se han difundido cada vez más la necesidad de desarrollar esta zona.	No hay relación con lo que preveían los planes, sin embargo se han modificado acorde a la dinámica económica.
	Entrevista	Es una apuesta audaz de visión de ciudad vertical que fortalece la centralidad municipal y la competitividad de la zona	Es una visión de lo que puede llegar a ser, una apuesta de nuevos estilos de vida. No aporta al mejoramiento del contexto; es excluyente.
	Observado	Hay una visión de lo que se debe hacer pero no es clara en lo que es necesario para llevarla a cabo.	Responde al espíritu opulento de la zona y deseos por modernizar la ciudad.
Es producto de un estudio riguroso que refleja la concertación de metas de la comunidad, ordenadas jerárquicamente; el interés común se antepone a los particulares	Instrumento	Se han hecho varios estudios rigurosos, aunque sin un consenso, que son la base para las propuestas del plan actual. No hay jerarquía entre ellos.	No hay estudios rectores para la zona, y menos metas ordenadas jerárquicamente.
	Entrevista	Se han hecho estudios de mercado y desrrama económica. Los convenios son de tipo, ganar ganar.	No hay relacion con los planes, estudios o metas ordenadas.
	Observado	Los planes se han quedado en diagnóstico y propuesta. No hay metas ordenadas o programadas en tiempo y presupuesto	No hubo ni se han planteado estudios para ordenar la zona y atender problemas jerárquicamente
El planificador detenta el conocimiento especial que le permite comprender todos los intereses de una manera global, interpretándolos para el bien común.	Instrumento	Guadalajara ha promovido la inclusión de varios actores a la discusión de los planes previa publicación	En Zapopan, hay un atraso en la actualización de los planes; además, no se han difundido adecuadamente, destacando su comercialización.
	Entrevista	El proyecto se trató como un proyecto de la ciudad, sin sesgo partidista. Los planificadores se conciben con un interés de arquitecto e urbanista.	El planificador no participó y la resoluciones fueron mas de corte político
	Observado	Los análisis de la zona son dirigidos por consultoras sin compromisos claros. Los planificadores más activos conservan su postura técnica.	Hay muchas opiniones de los planificadores sobre el desarrollo de la zona, pero no son partícipes de un cuestionamiento público mayor.
El plan maestro es el instrumento guía para la discusión y evaluación de las propuestas.	Instrumento	No existe un plan maestro, sin embargo los planes parciales son el principal instrumento de discusión de uso y destino del suelo	No existe un plan maestro, sin embargo los planes parciales son el principal instrumento de discusión de uso y destino del suelo
	Entrevista	La planificación no es la producción de un plan de colores. Se modifican los planes parciales sin un plan de ciudad.	La planificación no es la producción de un plan de colores. Se modifican los planes parciales sin un plan de ciudad.
	Observado	La discusión se reduce a modificar usos de suelo subdistritos, sin una conexión con el resto del municipio y/o ciudad	La discusión se reduce a modificar usos de suelo subdistritos, sin una conexión con el resto del municipio y/o ciudad
El andamiaje de planes tienen una lógica jerárquica y de coherencia entre ellos, donde cada nivel de gobierno tiene atribuciones y llenando de lo general a la particular.	Instrumento	El andamiaje es claro, yendo de lo general a lo particular.	El andamiaje es claro, yendo de lo general a lo particular.
	Entrevista	Algunos instrumentos generales hacen alusiones muy específicas. Haría falta organismos intermedios y una visión de ciudad.	Algunos instrumentos generales hacen alusiones muy específicas. Haría falta organismos intermedios y una visión de ciudad.
	Observado	Los instrumentos van de lo general a lo particular, siguiendo una lógica rectora. Sin embargo, predomina el nivel discursivo	Los instrumentos van de lo general a lo particular, siguiendo una lógica rectora. Sin embargo, predomina el nivel discursivo

Contenido de ambos tipos de planificación.

PLANIFICACION	PROYECTO		
ESTRATEGICA	PUERTA GUADALAJARA	PUERTA DE HIERRO	
El Estado no tiene recursos suficientes para llevar a cabo las acciones de desarrollo urbano.	Entrevista	Falta incorporar mas esfuerzos para impulsar la zona de manera integral.	No fue suficiente la inversión en infraestructura y no hay capacidad para resolver los nuevos problemas
	Observado	Se han concretado muchas mejoras, pero sólo en los principales ejes viales sin permear al interior.	Se ha limitado a acciones viales. El ayuntamiento le apuesta a la zona, pero no ha logrado el consenso para ejecutar las obras necesarias.
La política del Estado se debe limitar a estimular la acumulación del capital y el crecimiento en términos económicos.	Entrevista	Se hicieron estudios de los magníficos incentivos y efectos que producirían.	La zona es altamente especulativa y se resolvió por la demanda
	Observado	Se confía demasiado en que un proyecto por sí mismo pueda darle otra cara a toda una zona.	El ayuntamiento se presta para que la zona continúe su consolidación económica sin anticipar los problemas que representa para el municipio.
Todos los arreglos involucran un flujo de capital público hacia firmas privadas.	Entrevista	El municipio contribuyó con una de las pocas reservas urbanas del municipio. La inversión debe ser atractiva	En el tema vial, no se ha escatimado en solucionar la movilidad de los habitantes de la zona.
	Observado	Las mejores localizaciones y terrenos disponibles, pasan a manos privadas por falta de previsión y alternativas.	Los desarrollos no planificados han provocado inversiones inesperadas.
Hace un análisis del contexto basado en fortalezas, debilidades y amenazas, para fijar sus objetivos; su aplicación responde a cada situación	Instrumento	Las estrategias y planes hacen su diagnóstico en base fortalezas, debilidades y amenazas.	Los planes hacen su diagnóstico con base en fortalezas, debilidades y amenazas.
	Entrevista	El análisis FODA no es nuevo, en planificación ya se hacía, pero con otro nombre. El problema de la PA es que no se la instrumenta	El análisis FODA no es nuevo, en planificación ya se hacía, pero con otro nombre. El problema de la PA es que no se la instrumenta
	Observado	Todo el andamiaje normativo y administrativo esta basado en FODA. Carece de otras fuentes de análisis e instrumentación formal.	Todo el andamiaje normativo y administrativo esta basado en FODA. Carece de otras fuentes de análisis e instrumentación formal.
Produce decisiones fundamentales y acciones que moldean y guían lo que una organización es, lo que hace y por qué lo hace.	Instrumento	Los diferentes reglamentos rigen la administración pública bajo esquemas corporativos; misión, visión, objetivos, etc.	Los diferentes reglamentos rigen la administración pública bajo esquemas corporativos; misión, visión, objetivos, etc.
	Entrevista	Lo que hace falta para que la ciudad pueda realizar los proyectos es un buen management. Lo conceptual de la PE se debe aterrizar	Lo que hace falta para que la ciudad pueda realizar los proyectos es un buen management. Lo conceptual de la PE se debe aterrizar
	Observado	Estas prácticas acotan la acción de las dependencias a su competencia, perdiendo la transversalidad de la complejidad urbana	Estas prácticas acotan la acción de las dependencias a su competencia, perdiendo la transversalidad de la complejidad urbana
La organización y la comunidad vista como producto en competencia.	Instrumento	El plan propone estrategias de competitivas en temas económicos, servicios, medio ambiente, crecimiento ordenado.	El plan busca encontrar potencialidades al margen de la especialización metropolitana.
	Entrevista	Las diferentes agendas son diferentes sin puntos en común. Los municipios actúan como islas	Las diferentes agendas son diferentes sin puntos en común. Los municipios actúan como islas
	Observado	Los proyectos vienen a reforzar la búsqueda por separado de cada municipio de inversión, densidad y nuevas centralidades.	Los proyectos vienen a reforzar la búsqueda por separado de cada municipio de inversión, densidad y nuevas centralidades.
Toma en cuenta la naturaleza política de la toma de decisiones y los actores que las toman, además prevé potenciales papeles de actores. Provee puentes entre marcos rígidos hacia decisiones.	Entrevista	El proyecto se tomó como de la ciudad sin ningún padrino o trato preferencial. Mucho depende de la voluntad política y del presidente municipal	El proyecto se tomó como de la ciudad sin ningún padrino o trato preferencial. Mucho depende de la voluntad política y del presidente municipal
	Observado	El proyecto no fue politizado. Su naturaleza público-privada trajo a convenio a sólo dos partes pudiendo sumar mayores intereses.	Su carácter privado lo alejó del reflector político, sin embargo, el no estar contemplado en los planes es suficiente prueba de los arreglos políticos.

Anexo 3. Preguntas para entrevistas.

I PLANEACION

a) Pertinencia.

- 1¿Cuáles son los principales problemas urbanos de la ciudad?
- 2¿Hay relación entre los grandes proyectos y los grandes problemas urbanos, cuál?
- 3¿Qué impactos urbanos se espera que tenga un gran proyecto urbano en donde se ubica?
- 4¿Pueden los proyectos insertarse en planes ya establecidos o hacen necesario adecuarlos a partir de las características y demandas estos?

b) Localización.

- 1¿Qué criterios se siguen para localizar un proyecto urbano en la ciudad?
- 2¿Qué condiciones físicas son importantes para localizar un proyecto?
- 3¿Hay zonas prioritarias para desarrollar proyectos? ¿En qué se basan?

c) Competitividad.

- 1¿Qué motiva a un inversionista a invertir en la ciudad?
- 2¿Existe competencia entre los ayuntamientos para atraer proyectos urbanos?
- 3¿Qué debilidades y fortalezas tiene Guadalajara para atraer proyectos urbanos?
- 4¿Qué debilidades y fortalezas tiene Zapopan para atraer proyectos?
- 5¿Está condicionado el municipio en cuanto a sus reservas territoriales e infraestructura para localizar nuevos proyectos urbanos de gran tamaño?

d) Cartera de proyectos.

- 1¿A qué responde la cartera de proyectos urbanos, cómo se establece y qué prioridades tienen?
- 2¿Hay proyectos urbanos impostergables y qué hace falta para llevarlos a cabo?
- 3¿Hay planes de inversión en el centro histórico?

e) Migración.

- 1¿Hay acciones para contener la pérdida de población hacia la periferia?
- 2¿Hay planes para promover la inversión de proyectos para clases altas en el municipio de Guadalajara?
- 3¿Qué papel juegan los grandes proyectos urbanos en la migración intra-metropolitana?
- 4¿Hay acciones para promover la inversión público-privada o privada en lugares donde no hay condiciones de ganancia tan favorables?

II NOMRATIVIDAD.

a) Pertinencia.

- 1¿Cuál es la pertinencia y relevancia de los aspectos que regulan los principales instrumentos de planificación urbana?
- 2¿Considera adecuados los instrumentos que norman la ejecución de proyectos urbanos?
- 3¿Cree que la normatividad existente es suficiente para regular los grandes proyectos urbanos?
- 4¿Cuál es la correspondencia entre lo que contempla la norma y las necesidades de la ciudad?

b) Cumplimiento.

- 1¿Considera que los grandes proyectos urbanos cumplen con lo estipulado en los diferentes instrumentos?
- 2¿Qué procede para resolver la contradicción entre lo establecido en la norma y una edificación que la viola y ha concretado su construcción; cambia la norma, cambia la edificación o se mantiene la contradicción?

III ADMINISTRACION.

a) Seguimiento-gestión.

- 1¿Quién orienta a los inversionistas extranjeros en cuanto a gestión urbana?
- 2¿Qué dependencias se encargan del seguimiento de la gestión de un proyecto urbano?
- 3¿Qué papel juegan las consultoras, Cámara de la Construcción y Colegios de Arquitectos e Ingenieros en la gestión de proyectos?
- 4¿Considera que hay una tendencia a descentralizar la gestión urbana hacia empresas privadas?
- 5¿Qué beneficios y perjuicios tiene para la gestión urbana la descentralización de la gestión?

b) Eficiencia.

- 1¿Qué condiciones de gestión son importantes para un inversionista?
- 2¿Cómo calificaría la gestión urbana municipal?
- 3¿Considera adecuados los tiempos de resolución?
- 4¿Hay claridad, coherencia y organización entre los diferentes trámites?
- 5¿Considera claras y está satisfecho con las resoluciones del municipio?
- 6¿Considera que el personal administrativo y técnico domina el conocimiento de su área?

c) Clientelismo.

- 1¿Se respetó lo acordado entre cambios administrativos?
- 2¿La alternancia política afecta a la gestión o seguimiento de los proyectos?
- 3¿Considera que hay un trato diferenciado entre proyectos e inversionistas?

d) Mecanismos de colaboración.

- 1¿Cómo puede el ayuntamiento llevar a cabo proyectos urbanos de gran inversión?
- 2¿Qué tipo de incentivos ofrecen los ayuntamientos para promover la inversión en proyectos urbanos?
- 3¿Qué tanto se ha incursionado en la colaboración público-privada?

- 4¿Qué tipo de participación se espera en la colaboración público-privada de grandes proyectos urbanos?
- 5¿Qué experiencias de incumplimiento se tienen en los acuerdos público-privados?
- 6¿Cómo justifican la utilización de recursos públicos para la co-inversión público-privada?¿ Cambia según el tipo de proyectos?