

# LA REFORMA MUNICIPAL Y LA PLANEACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA; ANTECEDENTES, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS. UNA PROPUESTA PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

José Guillermo VALLARTA PLATA

SUMARIO: Primera parte. 1. *Introducción: la reforma municipal*. 2. *Sociedad perfecta; ciudad ideal: la utopía*. 3. *El municipio; antecedentes; situación actual*. Segunda parte. 1. *El Sistema Nacional de Planeación; Jalisco, la región, la zona conurbada; el área metropolitana; Guadalajara*. 2. *El Plan Guadalajara*. 3. *Consolidación urbana; patrimonio cultural y fisonómico*. Tercera parte. 1. *Conclusiones*. 2. *Proposiciones*.

## PRIMERA PARTE

### 1. *Introducción: la reforma municipal*

El municipio es el ámbito territorial cuya escala y suficiencia lo significan como la unidad básica de nuestra división política. Por la estrecha relación de ciudadanos y autoridades, la institución municipal se acerca al concepto ideal de democracia y, por haber sido en México la primer forma establecida de gobierno, con su tradición avala y abona los empeños que, por la reciente iniciativa federal, suscribimos quienes percibimos la oportunidad para el perfeccionamiento de la vida republicana, en la potenciación del municipio cifrando en ello la razón de este encuentro.

La distancia entre el ideal funcional del municipio mexicano y su realidad, en el contexto de un parsimonioso aprendizaje y acercamiento a la democracia, en muchísimos casos coincide con las preocupaciones que inquietaran a fray Servando Teresa de Mier, en los primeros y difíciles años de nuestra vida independiente, cuando nacíamos como país en medio de tantas vicisitudes. Aún resentimos los dolorosos acontecimientos que han pautado el proceso de consolidación nacional. El sistema federal ha prevalecido y se ha venido sustentando en las sólidas bases que creó la Reforma y consolidó la Revolución mexicana.

Toda evolución se inscribe en un proceso continuado que nunca concluye. El cambio es la constante; se traduce en múltiples acercamientos y una prolongada sucesión de metas. En la circunstancia actual, fortalecer al componente esencial del sistema federal, el municipio, es dinamizar la transformación del país para concretar históricas aspiraciones.

Las reformas y adiciones que, por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, se han hecho al artículo 115 de la Constitución, promueven el despegue definitivo del municipio en México. Para ello es indispensable el esfuerzo creativo, capaz de traducir los enunciados constitucionales, no sólo en la ley orgánica municipal de cada estado, sino en la riquísima normativa que se desprenda para la autogestión municipal con premisas que conduzcan, ordenen, estimulen o limiten las acciones que deban emprenderse para el desarrollo municipal. El renovado artículo 115 constitucional viene a posibilitar la eclosión de lo que pudiera llamarse la crisálida municipal; plena de potencialidades que, al culminar su vida larvaria, surge dispuesto a dar vigencia a sus cometidos en la tarea de construcción de sí mismo y de la República.

Los contenidos de artículo 115 constitucional, a partir de su reforma, se expresan en nuevas atribuciones para la autogestión municipal de índoles muy diversas: se fortalece su hacienda; se deslíndan las competencias estatal y federal de la municipal en la planeación, dotación, prestación y administración de los servicios públicos; queda como responsable de la ordenación de su territorio, en posibilidad para decidir sobre las provisiones, reservas, usos y destinos de cada palmo de su suelo. A él toca orientar y conducir su crecimiento en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En materia jurídica se ofrece al municipio un gran espacio para formular, en todos los campos, la norma que preside la acción.

Por ser materia del tema que me fue asignado y por las razones que más adelante expongo, centraré mi atención en las atribuciones que tiene el municipio para ordenar su territorio y las bases jurídicas, que con ese objetivo, hemos de crear para poner en concordancia el fruto de nuestros esfuerzos, con las aspiraciones constitucionales.

## 2. *Sociedad perfecta; ciudad ideal: la utopía*

Antes de entrar en materia y para apoyar el contenido propositivo de este trabajo, en el contexto de las singulares características del municipio de Guadalajara, se hace necesaria una retrospectiva sobre la

aparente dicotomía entre el campo y la ciudad que, en nuestro medio, es causa no sólo de aspiraciones y frustración, sino que es uno de los componentes más importantes en la caracterización del fenómeno urbano. Me refiero a la evidente disparidad entre las enormes concentraciones que se dan por un lado, y la dispersión que, por otro, se da en multitud de asentamientos de menos de 2,500 habitantes, a todo lo largo y ancho del territorio nacional: lo urbano y lo rural se implican recíprocamente en el municipio. La ciudad tiene lugar en el campo; de ahí surge. (Resulta interesante en este punto constatar que urbe no sólo proviene del latín *urbs-urbis* que significa ciudad; sino, como lo señala el filólogo Arrigo Coen,<sup>1</sup> deriva inicialmente del verbo *urbare* que es: demarcar con el arado la línea en que se ha de levantar la muralla de una ciudad. Para Varron *urbum* es la encorvadura o la esteva del arado. Urbanizar es arar; un modo particular de arar el campo para transformarlo. No es casual que sigamos llamando calles a los espacios para la circulación; originalmente el latín *callis* era un sendero, en particular el que iba trazando el ganado.) Lo urbano y rural no pueden separarse: ambos espacios interactúan con distintos grados de preeminencia en el municipio mexicano.

No deja de ser paradójico el que la vida rural quiera convertirse en urbana, para luego constatar la nostalgia con que los habitantes de las ciudades miran al campo, que se torna, a su vez, en seductor refugio y desfogue de tensiones, si no cotidiana, al menos hebdomadariamente (tal es el caso de esta ciudad que fascina a tantos campesinos que expele la provincia, y desespera a tantos de sus pobladores ahitos de humos y ruido).

El hecho es que el centro y, en algunos casos, otros poblados de la circunscripción municipal es o son espacios transformados: villas, aldeas, pueblos o ciudades con un entorno —más grande o más pequeño— que les nutre; el campo (agreste o cultivado); ríos, lagunas o amplios litorales; bosques o agostaderos; cerros, lomeríos o montañas; amplias superficies desiertas o negros socabones que denotan actividades extractivas. El equilibrio y armonía entre lo físico transformado y lo físico natural serían los factores resultantes de un sano crecimiento y ordenación del territorio, donde se conjugaran calidades y cantidades, forma y contenido, uso racional de los recursos y facilidades idóneas para la intercomunicación. Esta preocupación ya la documenta Aristóteles cuando afirma que "La ciudad es un cierto número de ciudadanos ... el

<sup>1</sup> Coen, Arrigo, "¿Cómo pedir urbanidad si falta urbanismo? La ciudad", *Comunidad Conacyt*, México, Conacyt, febrero-marzo de 1982.

número total de éstos que basta para la suficiencia de la vida".<sup>2</sup> La vocación o fatalidad del ser humano es su necesidad de vivir en sociedad. Desde el descubrimiento de la agricultura, se hace sedentario e inicia el proceso que habrá de culminar con lo que ha sido calificado como la más grande invención de la humanidad, el objeto cultural por excelencia: *la ciudad*. Es en este espacio donde se dan con simultaneidad la vida íntima individual y el intercambio social; la ciudad que permite "la libre alternancia de contactos y soledades", dijera Manuel Rivas Piera;<sup>3</sup> en este complejo arte-facto que llamamos ciudad, históricamente se han cifrado las expectativas humanas de una vida feliz compartida. Ya el filósofo Platón, cuando Atenas pasaba por momentos críticos, una vez terminada la gloriosa era de Pericles y habiendo sido vencida por Esparta, imagina un Estado ideal, basado en la justicia: "La República", primera "utopía" que sirvió de modelo a todas las posteriores.

Cuando los bárbaros se apoderaron de Roma y acabaron con el imperio, san Agustín, basado en los principios cristianos de amor a Dios, desprecio de sí mismo y comunión ideal de los buenos, propone una utopía o sociedad perfecta: "La ciudad de Dios".

En los siglos más oscuros del medioevo pervive el recuerdo del mítico paraíso perdido o la fantasía crea un lugar donde se desconoce el sufrimiento y los placeres se hallan al alcance de la mano; este mundo imaginario, en España, se denominó "cucaña" y tras el descubrimiento de América, de "jauja" (por la región peruana de este nombre, caracterizada por sus riquezas y buen clima): una perenne "edad de oro", como lo relataba Hesíodo en el siglo VII a. C.

Los reformadores Wycliffe y John Ball proponen la restauración de un primitivo mundo comunitario, inspirado en el mito de Horacio, según el cual la humanidad vivió antiguamente como una comunidad feliz en estado natural.

Hacia fines del siglo XV, Savonarola estableció en Florencia un sistema de gobierno sacerdotal de carácter igualitario, inspirado en los más puros principios éticos del cristianismo. (Este monje dominico murió en la hoguera, en 1498.)

Recién descubierta, América se ofrecía a los conquistadores como una sociedad en estado natural en comparación con la civilización europea. Por ello surge otra vez el mito de la "edad de oro": el paraíso

<sup>2</sup> Aristóteles. *Política*, libro III, cap. I.

<sup>3</sup> Véase la intervención de Manuel Rivas Piera en la mesa redonda "Guadalajara; Situación Actual y Perspectivas", celebrada en Guadalajara en 1980.

terrenal que parecía realizarse en Perú, en California y en otros lugares riquísimos del Nuevo Mundo.

Teniendo como antecedente "El Dorado" y descripciones de viajes americanos, el canciller inglés Tomás Moro inventó una isla a la que denominó "Utopía" (que en griego significa "ningún lugar"), a partir de la frase de Platón de que su "República" no estaba en parte alguna de la tierra. (Esta Utopía, como lo documenta Silvio Zavala, servirá de arranque a los intentos de Quiroga por dignificar la vida de los naturales en México).<sup>4</sup>

Para Francis Bacon la sociedad ideal se fundamenta y rige por la ciencia, a su utopía la denominó la "Nueva Atlantida". (Samuel Hartlib, autor de la "Utopía Macaria" y otros, fundaron el Colegio de Filosofía de Londres, inspirándose en la Casa de Salomón que según la concepción de Bacon estaba formada por una élite de científicos.)

También en el siglo XVII se formularon dos conocidas utopías: "Cristianópolis" y la "Ciudad del Sol"; la primera del alemán Andreae y la segunda del italiano Campanella. Ambas combinan el ideal de Moro, de una sociedad total regida por la justicia, con las aspiraciones científicas de Francis Bacon.

Después de estas grandes utopías, a lo largo de los siglos XVII y XVIII se escribieron otras, entre las que se destacan "El paraíso perdido" de John Milton y la "Océana" de Harrington, dedicada a Cromwel como consejo para que renunciara al poder e instaurara una República libre, donde la propiedad sería pública y donde el poder sería también ejercido indirectamente por los grupos en un parlamento.

Henri Nevile, en 1668 se anticipa a "Robinson Crusoe" con "La isla de los pinos" donde un hombre y cuatro mujeres procrean 1,789 descendientes que viven todos en un ambiente laico y amoral, partiendo del supuesto de que el hombre es bueno por naturaleza.

Cervantes, en "El Quijote" aporta su insula de "Barataria" que sitúa en algún desconocido sitio de España; sin cambiar ni suprimir nada, sólo pretende humanizar aquella tierra donde todo son rencillas, pleitos, burocratismos y complicaciones innecesarias.

En los Estados Unidos, el estado de Pensilvania en 1682 y su capital Filadelfia (ciudad del amor fraterno) son el resultado de la "Sociedad de Amigos" dirigida por Peter Plockoy (donde todos se amaban en paz).

Otros urdidores de utopías fueron, Denis Diderot con su obra

<sup>4</sup> Zavala, Silvio, "La utopía de América en el siglo XVI", *Cuadernos Americanos*, México, XXXIV-4, julio-agosto de 1965.

“Suplemento al viaje de Bougainville” en 1772 y Voltaire que, en su novela *Cándido*, presenta la utopía de “El Dorado”, donde arremete contra las Reducciones de los Jesuitas del Paraguay: “Los padres —dice— lo poseen todo, y el pueblo nada. No puede hallarse cosa más conforme a la razón y a la justicia.”

La utopía que mayores consecuencias ha tenido es, sin duda, “El Emilio” de Juan Jacobo Rousseau, publicado en 1762. Allí se propone que el hombre mantenga su independencia y libertad a lo largo de su vida y que no se someta a otra voluntad que la de la comunidad. “cuando uno se entrega a todos, no se entrega a nadie.”

Pestalozzi, Goethe, Jovellanos, Shelly, Wordsworth, William Blake, Coleridge, entre muchos pensadores y poetas, no dejan de asomarse a los mundos utópicos; para dejar lugar, posteriormente, a los socialistas utópicos, a partir de la Revolución francesa, como Thomas Spence, François-Noel Babeuf y el conde Henri de Saint-Simón que tanta influencia ejerció en Europa y cuya doctrina se conoce como “sansimonismo”. En este mismo renglón, el socialista utópico más importante es, seguramente, Charles Fourier, quien en 1803 hizo su primera propuesta de reforma: la garantía de un salario mínimo para que todos vivieran decentemente sin verse impulsados al crimen a causa de la miseria. En sus libros *Teoría de los cuatro movimientos*, *Teoría de la unidad universal*, *El nuevo mundo industrial*, *El nuevo mundo amoroso*, etcétera, Fourier describió lo que, con el tiempo, debería ser la sociedad perfecta, ya que habiendo pasado por la barbarie, salvajismo, patriarcado y civilización, ahora se avecinaba la etapa decisiva, la de la armonía, para lo cual demandaba la explotación total de las tierras del globo. También defendió la emancipación de la mujer, el amor libre, la desaparición de la familia y la educación colectiva de los niños. Fourier tuvo una influencia enorme y muchos adeptos en Estados Unidos, donde se experimentó el fourierismo por dos veces: una en Boston y otra en Nueva Jersey; en la primera ocasión las instalaciones fueron consumidas por el fuego; y, la segunda, después de doce años, fracasó. En este mismo país Owen propuso la creación de aldeas para paradas forzosas, con una población de 500 a 2,000 personas dedicadas a la agricultura y la manufactura. La propiedad sería colectiva. Las comunidades serían autónomas, combinarían las ventajas de la ciudad y el campo, y cooperarían entre sí. Después de tres años, una primera colonia llamada “New Armony” establecida en Indiana también fracasó. Marx y Engels, aun reconociendo los

méritos obtenidos por los socialistas utópicos, se negaron sistemáticamente a establecer modelos de utopía.

A finales del siglo XIX resurgen las utopías. Destacan los libros del norteamericano Edward Bellamy, *Mirada retrospectiva del año 2,000 a 1887* y la *Igualdad*, aparecida tres años antes de terminar el siglo. Menciono también *Freiland: imagen de una sociedad futura*, del austriaco Theodor Hertzka.

En este contexto tienen su significado también los trabajos de Lewis Carol con su *Alicia en el país de las maravillas* y Collodi con su *Pinocho*; así como las *Noticias de ninguna parte* del socialista británico William Morris que tanto influiría en *El alma del hombre bajo el socialismo* de Oscar Wilde y en el movimiento prerrafaelista. Deben mencionarse, también en Inglaterra, las utopías de H. G. Wells, que dejan intactas las estructuras económicas, sociales y políticas. Por otra parte, deben mencionarse las antiutopías de Chesterton, Forster, Aldous Huxley y Orwell que, con precisión, se anticipan a las infamias por venir.

Los *koljoses* soviéticos; las grandes comunas de China y las pequeñas de Vietnam del Norte, así como los *kibbutz* de Israel son ejemplo de utopías concretas del siglo XX a las que hay que añadir las "comunas-pueblo" de Japón y las "comunidades Gandhi" de la India.

Según la concepción del psicólogo estadounidense Skinner: "Walden Dos", en 1967 se instaló en Virginia (Estados Unidos) una granja llamada Twin-Oaks que llegó a contar con 24 personas en 1972. También recuerdo la frustada sociedad oncida (de plateros) cuyo recuerdo se inscribe todavía en la conocida marca de cubiertos.

Entre los utopistas actuales cabe citar a los hermanos Percival y Paul Goodman, arquitecto y sociólogo respectivamente. La comunidad urbana imaginada por ellos es una propuesta constantemente imaginativa para variar, tarde o temprano, las ciudades actuales. El también estadounidense David Riesmans piensa que la utopía ha sido falseada hasta la fecha y que ésta, si es viable; él concluye con una propuesta utópica de una sociedad nueva basada en el pensamiento y la acción. Por su parte, Marcuse no pretende implantar la utopía como alternativa. Para él la ciencia en su estado actual, en el mundo existente, es la vía utópica verificable.

Como ha podido verse —espero que sin enfado y con algún interés— la anterior relación de utopías que, en parte, he glosado del trabajo de José María Carandell,<sup>5</sup> constata, a lo largo de la historia, el afán

<sup>5</sup> Carandell, J. Ma., *Las utopías*, Barcelona, Salvat Editores, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, 1973.



humano por lograr un mundo mejor y más justo. Los fracasos, más que frustración, han significado apoyos para los subsecuentes forjadores del "sin lugar" quizás; pero no del "sin tiempo" que sería la "ucronía" de la desesperanza. Conciliar la capacidad de soporte del suelo, situación geográfica, clima, infraestructura, educación, salud, ocio creativo y bienestar con un ambiente de libertad y justicia es la tónica de esas lucubraciones que algunas veces han sido puestas en práctica con la mira en el futuro; tal es la esencia de la planeación.

En México, las preconcepciones ideales, trasladadas luego a la experiencia, no han estado ausentes. En efecto —como lo señalara, de pasada, casi al inicio de esta relación— la perdurable obra de don Vasco de Quiroga (tata Vasco) testimonia —según lo ha comprobado Silvio Zavala—<sup>6</sup> la influencia que la utopía de Moro tuvo en la fundación de los llamados Hospitales de Santa Fe, en los suburbios de la capital de la Nueva España y en las cercanías de Tzinzunan, al borde del lago de Pátzcuaro, en Michoacán; donde también fundara la ciudad de Pátzcuaro, ejemplo relevante y vigente de sabio urbanismo.

### 3. *El municipio; antecedentes; situación actual*

Ya en la época del primer obispo de Michoacán la sociedad novohispana estaba lastrada por los vicios y contradicciones que darían lugar al movimiento de independencia. El municipio de entonces, si bien tenían el germen de la democracia, de ninguna manera podía desarrollarse a la sombra de la avaricia, el despojo y la inclemente imposición de cultura, idioma y religión. Esta injusta situación era muy clara para don Vasco. Ello estuvo presente en sus gestiones como oidor, como obispo y, de manera singular, como planificador.

La situación actual del municipio mexicano dista mucho de la que prevalecía en el siglo XVI para continuar hasta principios del XIX. No obstante, los males acumulados por más de trescientos años de sojuzgamiento colonial, no ha sido fácil erradicarlos. A la injusticia se apareja la ignorancia; a ella, el deterioro ecológico; y, a éste, la miseria; para constituir el más reiterado diagnóstico de los más desfavorecidos municipios, que han sido relegados del indudable progreso que sí caracteriza a otra parte del país; aunque tampoco exento de múltiples inequidades.

El caos originado por la desorganización política, por la desunión,

<sup>6</sup> Zavala, Silvio, *op. cit.*, nota 4.



la irresponsabilidad y la ambición desmedida de unos cuantos; aunado al oportunismo voraz de *usonia* (para emplear el gentilicio propuesto, por Frank Lloyd Wright que designa con alguna propiedad a los Estados Unidos), resultó, a mediados del siglo pasado, en la desmembración de más de la mitad de nuestro territorio original; sin pormenorizar respecto del pérfido sabotaje que hizo abortar el proyecto de unidad americana.

Este antecedente ilustra el clima infértil que cubrió al país en sus primeros años de vida independiente y que se prolongó a lo largo de muchos años de ominosas intervenciones y acechanzas extranjeras, que a la par que han obstaculizado nuestro desarrollo, han mostrado también, la fortaleza y heroicidad de la nación.

No resulta ocioso señalar tales antecedentes; si la intención es destacar el importante papel que, desde la Constitución de 1917, se le asigna al municipio como célula básica del sistema federal en el artículo 115 que, en 1983, ha sido reformado y adicionado para fortalecerlo y dar renovada vigencia al pacto federal.

La desigualdad en el desarrollo de las distintas regiones que componen el territorio nacional sigue siendo un obstáculo para acercar aspiraciones y realidades. El desequilibrio entre la ciudad y el campo, en su propia escala, es ya un lugar común. Las grandes concentraciones urbanas que se dan en el centro y norte del país, lejos de atenuarse, acentúan y dinamizan el fenómeno que las produjo. La constante e ingente migración del campo a la ciudad es progresivamente mayor desde hace más de tres décadas; provocando no sólo la desatención y abandono de las tareas productivas en el campo, sino las injustas concentraciones urbanas que tanto perturban el sano crecimiento de nuestras ciudades. Para completar el estado de cosas, la intromisión, casual o solapada, de ajenos modos de vida, aunada a la ignorancia y marginalidad de gran parte de la población, conduce a un deterioro ecológico, la mayoría de las veces irreversible; cancelando el ulterior aprovechamiento de recursos criminalmente dilapidados por propios y extraños. La explotación de nuestras enormes riquezas forestales y fáunicas arroja un balance negativo traducido en desiertos. Nuestros ríos y lagos se han empobrecido o muerto, debido a una industria rentista mal planificada, a las descargas urbanas y al azolve de múltiples orígenes (si bien no contábamos con ríos navegables, ahora, en cambio, podemos ufanarnos de tener ríos caminables). También nuestros litorales están siendo degradados y no hemos sabido aprovechar

nuestros recursos marinos. El petróleo —es bien sabido— nos lo escribió el diablo.

## SEGUNDA PARTE

### 1. *El Sistema Nacional de Planeación; Jalisco, la región, la zona conurbada; el área metropolitana; Guadalajara*

No hablaré de ecodios y desastres. La planeación urbana, en el contexto de la reforma municipal, es el tema propuesto. Lo precedente supone un marco de referencia para apoyar la segunda de tres partes que estructuran mi discurso y —en todo caso— ilustra algunas preocupaciones relativas al tema.

México ha resurgido y consolidado su desarrollo por las instituciones que ha creado. Tengo la convicción de que nuestras instituciones son un baluarte del progreso de la República. A ellas me adhiero. A nuestras operantes instituciones recién se ha sumado otra: *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*. De él resultan el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

En el contexto nacional, Jalisco es el centro estratégico de la vida económica del occidente del país. Por lo tanto, se le postula como integrador del área centro-occidental de la república para apoyar la descentralización del Valle de México y el impulso de las zonas costeras del Pacífico.<sup>7</sup>

La población jalisciense asciende a casi seis millones de habitantes con una tasa de crecimiento promedio de 3%. Más de la mitad de esta población se encuentra concentrada en la zona metropolitana de Guadalajara, donde habitan cerca de cuatro millones de personas y se localiza aproximadamente el 70% de las actividades económicas del estado.<sup>8</sup>

En el otro extremo, el resto de la población está dispersa en cerca de 10,000 localidades. Ningún otro centro de población en el estado alcanza siquiera los 150,000 habitantes y cerca de un millón de jaliscienses habitan en localidades menores de 2,500 habitantes.

Ante esa realidad, la estrategia del Plan Jalisco, acorde con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, busca

... descentralizar la vida del estado, corrigiendo el desequilibrio

<sup>7</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Jalisco*, Guadalajara, enero de 1984.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

entre la zona metropolitana de Guadalajara y el resto del territorio estatal. Para ello se enfatiza la importancia del campo jalisciense como impulsor de otros sectores de la economía y se relaciona el desarrollo de las comunicaciones con el sistema de comercio y abasto . . . Se establece una división del territorio en diez regiones, fundamentada en las interrelaciones que estratégicamente conviene fortalecer entre las poblaciones del estado. Estas son: Colotlán, Lagos de Moreno, Tepatitlán, La Barca, Tamazula, Ciudad Guzmán, Aulán, Vallarta, Ameca y Guadalajara.<sup>9</sup>

La región Guadalajara la integran 19 municipios localizados en la parte central del estado, "ocupan 7,054 kilómetros cuadrados y están organizados directamente a partir del predominio de la zona metropolitana de Guadalajara, que aloja al 80% de la población regional".<sup>10</sup>

Para la zona metropolitana de Guadalajara, el Plan Jalisco señala la consolidación de su

desarrollo sobre una base económica orientada a la producción y distribución de bienes de consumo básico e intermedios. Su expansión estará condicionada por los costos normales de la infraestructura y por la conservación de los valles de Tesislán, Las Pintas, el Bosque de la Primavera y la ceja de la Barranca de Oblatos y promoviendo el área del Salto para generar un desarrollo urbano-industrial con relativa autonomía respecto a la zona metropolitana de Guadalajara.

Teniendo en cuenta las políticas de desarrollo regional, en el área actual se *redensificarán las actividades urbanas* y se reordenará la urbanización, estableciendo un control estricto del suelo que evite la especulación y aproveche las redes actuales de infraestructura, considerando en forma conjunta las políticas de transporte, suelo, vivienda y localización de la actividad económica . . . Respetando la autonomía, se promoverá la coordinación intermunicipal en la prestación de los servicios públicos, particularmente en el establecimiento de un sistema integral de residuos sólidos, y de los servicios de seguridad pública.<sup>11</sup>

## 2. *El Plan Guadalajara*

Por lo que respecta al propio municipio de Guadalajara, está integrado por la ciudad de Guadalajara y las localidades de Huentitán el

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

Alto, Huentitán el Bajo y Tetlán. Cuenta con una superficie de 187.91 kilómetros cuadrados que representa el .23% del total del estado y limita con otros cuatro municipios.

Nuestra ciudad es el principal articulador del noroeste y centro-oeste del país, lo que la convierte en la segunda ciudad de importancia nacional, así como en el lugar en que se concentra la vida económica del estado y de la región occidente del país.

El municipio tiene una población de más de dos millones de habitantes, que representa el 40% del total estatal y el 66% de los que habitan en la zona metropolitana de Guadalajara.

El Plan Guadalajara<sup>12</sup> se inscribe en el mencionado Sistema Nacional de Planeación. Por tanto, orienta sus objetivos y encamina sus acciones según los cometidos que le señalan el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Jalisco,<sup>13</sup> pues al suscribirse a los beneficios de una planeación integral, está en posibilidad de optimar sus recursos coadyuvando al desarrollo del propio estado y del país entero.

La planeación municipal en nuestro caso cuenta, además, con dos instrumentos de apoyo: el Plan Regional de Guadalajara y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Éstos se realizan con la participación activa de los municipios involucrados y están constituidos legalmente por los respectivos comités de planeación.

De acuerdo con los citados niveles de planeación, el Plan Guadalajara señala sus objetivos, promueve sus estrategias, diseña sus acciones y programa sus inversiones.<sup>14</sup> Sin pretender ser exhaustivo, expongo los objetivos y estrategia general del Plan Guadalajara para detenerme luego en aquellos aspectos que serán el punto focal de mi discurso y de donde derivaré algunas proposiciones.

En esa virtud, el Plan Guadalajara tiende a coadyuvar en el proceso de realización del Plan Jalisco, creando las condiciones políticas, económicas, culturales y administrativas que propicien el mejoramiento de la calidad de vida y del medio ambiente tapatío. Para ello aprovecha las ventajas de su propia dinámica económica y social, y su estrecha relación con el noroeste y centro del país que le confieren un papel relevante en el funcionamiento del Sistema Nacional de Abasto.

Dado su crecimiento desbordado, el área metropolitana de Guadalajara y, sobre todo, el propio municipio, buscan ejercer un estricto control del suelo. Considerando que cerca del 90% de la superficie

<sup>12</sup> Ayuntamiento de Guadalajara, *Plan Guadalajara*, Guadalajara, 1984.

<sup>13</sup> Plan Jalisco, *cf.* nota 7.

<sup>14</sup> Plan Guadalajara, *cf.* nota 12.

del municipio está urbanizada, la superficie para el crecimiento es prácticamente nula (tomando en cuenta las áreas de conservación de los Colomos y de la barranca de Oblatos). Por este motivo, es adecuada —quiero enfatizarlo— la política de *consolidación urbana* consistente en la limitación al crecimiento, redensificación de las actividades urbanas, reordenación, control estricto del suelo y aprovechamiento intensivo de la infraestructura existente. (En este renglón debo destacar las acciones necesarias en materia de preservación, conservación, regeneración y mejoramiento tanto del medio natural, como del urbano, haciendo énfasis en los aspectos patrimoniales y fisonómicos sobre los que volveré más adelante.)

Por lo que respecta a la inversión, el municipio ha destinado sus recursos a las obras prioritarias, tanto de infraestructura como de equipamiento y servicios, que la población demanda en los foros de consulta popular, a través de los comités municipales de vecinos, del consejo consultivo de la ciudad y otros organismos. Para cubrir los déficit de infraestructura, equipamiento y servicios, además de las demandas ciudadanas, se programan las obras (en distintas modalidades) en función de los recursos, las condiciones físicas y las relaciones de vecinazgo con los otros municipios.

Así, el municipio de Guadalajara coordina sus acciones con el SIAPA, SISTECOZOME, el Departamento de Tránsito, el Transporte Público y otros organismos estatales y federales, así como las empresas descentralizadas que coinciden en el área metropolitana de Guadalajara.

Por otra parte, debo señalar que, por iniciativa del ayuntamiento de Guadalajara y en coordinación con la SEDUE y el DPUEJ, se han concluido los planes parciales de la zona norte y de la zona sur, en el contexto de los objetivos y estrategias que señalan los distintos niveles de planeación para la ciudad. Estos planes, antes de ser sometidos a la aprobación del Cabildo y el Congreso del estado, se encuentran en la fase de consulta popular.

### 3. *Consolidación urbana; patrimonio cultural y fisonómico*

Además de la situación específica del municipio de Guadalajara, en su calidad de ser parte central y más importante de una conurbación; con una problemática que lo distingue de otros municipios; considerando también lo genérico, impreciso y a veces incompleto de las leyes Federal y Estatal de Asentamientos Humanos, en lo que a zonas conurbadas se refiere; y teniendo en cuenta, sobre todo, la autonomía mu-

nicipal; es importante señalar la ingente labor que espera a nuestros cabildos para promover los cambios y adiciones a la legislación existente y para reglamentar lo que sea de su competencia.

Además de lo expuesto, que no debe soslayarse, quiero centrarme en el punto relativo a la estrategia de *consolidación urbana*, antes señalada, y en los lineamientos que de ella se desprenden, relativos a la preservación, conservación, regeneración y mejoramiento.

La ciudad de Guadalajara tiene 443 años de historia. Una buena parte de ella se hizo por el esfuerzo, cariño y sabiduría de las generaciones que nos precedieron durante siglos. Otra, más reciente, apenas si hemos tenido tiempo para valorarla. La parte que nosotros dejamos, serán nuestros descendientes quienes la juzgan.

No he de insistir mucho para convencer que la *riqueza patrimonial* de Guadalajara, no obstante la activa picota, es considerable. A ella hay que sumar otra, la *fisonómica*, que solamente entendemos quienes, por ella, nos sentimos identificados con nuestra ciudad.

Por lo que respecta a la primera, si bien de una manera limitada, tenemos leyes y organismos federales para protegerla; no son, ni con mucho, suficientes. De los llamados sitios y monumentos prehispánicos, coloniales e históricos, se ocupa el INAH, ampliando su cobertura hasta el siglo XIX, inclusive. De aquellos que se juzga tienen valor artístico se ocupa el INBA. Ambas instituciones trabajan a nivel nacional, con recursos insuficientes, por lo que no están en posibilidad de hacerlo con efectividad. Por otra parte, los criterios de clasificación son muy limitados. Así, muchísimos edificios declarados "monumento nacional" presentan o amenazan ruina, o ya han desaparecido. Otros ni siquiera han tenido el privilegio de la declaratoria y muchos cascos antiguos de otras tantas ciudades, entre ellas Guadalajara, están esperando la declaratoria formal de "centro histórico", cuyo procedimiento técnico y tramitación son verdaderamente imposibles.

Por lo que respecta a la segunda, nuestra *riqueza fisonómica*, indudablemente existe y los tapatíos nos sentimos orgullosos de ella. Tenemos barrios enteros, antiguos y recientes, dignos de ser conservados; conjuntos urbanos singulares en su grandiosidad o en su modestia; plazuelas y recoletos rincones; calles y callejones; glorietas y fuentes; hermosas zonas arboladas y hasta algún árbol solitario lleno de serena majestad. No faltará alguna iglesia, escuela, tienda o cantina de especial sabor y significancia en la memoria de los tapatíos. Para la protección de estos valores la Federación, el estado y el municipio están prácticamente inermes y vemos como, poco a poco y mucho

a mucho, se van borrando ante nuestra impotencia, ¡ante nuestra abulia!

Si el municipio de Guadalajara ya no ha de crecer, es evidente que debe de regenerar lo degradado, conservar lo valioso, mejorar lo que se pueda y preservarlo todo. Esto es consolidar. En lo que se refiere a conservación, además de los instrumentos federales señalados, para Guadalajara, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada, con fuerza de ley, señala y delimita las zonas de protección a considerar. No obstante, a ese respecto, no existe todavía ningún cuerpo normativo.

Con esa preocupación hemos promovido, en primera instancia, la realización de un estudio especializado, para inventariar las bases jurídicas existentes y señalar las deseables, para la protección del patrimonio fisonómico y cultural de la ciudad de Guadalajara. Ese documento lo suscriben el ayuntamiento de Guadalajara y la Delegación Jalisco de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.<sup>15</sup>

Según el referido documento,

estamos en el umbral del nacimiento de una nueva área del derecho; específicamente del derecho fisonómico y patrimonial.

Si el derecho civil produjo el riquísimo derecho contractual; el derecho urbanístico, ante la importancia, no sólo del suelo, sino de las riquezas expresadas arquitectónicamente, producirá un derecho fisonómico y patrimonial, iniciado por la custodia de los elementos individuales valiosos, como los monumentos, como consecuencia de los avances a partir del adicionado artículo 27 constitucional, que crea el ordenamiento urbano; y que luego leyes reglamentarias dan énfasis al deber de conservación. Todas esas posibilidades deben concretarse en los planes y ejecutarlas mediante las licencias.

El conjunto es valioso, por ser asiento histórico, porque su arquitectura es testimonio de una época. Las individualidades existentes, en su derecho de propiedad, mediante las normas del derecho público, deberán precaverse imponiéndoles el deber de conservación, tutelado además, por las reglas de la fisonomía y patrimonio cultural.<sup>16</sup>

Tal es, en síntesis, el planteamiento general que se desprende del inventario de bases jurídicas que recientemente concluimos.

<sup>15</sup> Gallo Lozano, Fernando A., *Bases jurídicas para la protección del patrimonio fisonómico y cultural de la ciudad de Guadalajara*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara-Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1985.

<sup>16</sup> *Ibidem*.



TERCERA PARTE

1. Conclusiones

Antes de finalizar con los aspectos propositivos de mi intervención, intentaré algunas conclusiones, de manera sucinta:

Por su tradición, raigambre y operancia en el sistema federal, el municipio —en buena hora— ha sido fortalecido y aumentadas sus atribuciones y responsabilidades, a partir de las reformas y adiciones, auspiciadas por el Ejecutivo federal, al artículo 115 constitucional.

Ítem, en todos los municipios se da —en distintas modalidades— el fenómeno urbano, en un juego de intercambios cuyo ideal es el equilibrio. La ciudad y el campo están unidos, no separados.

Ítem, la sociedad perfecta tendría lugar en la ciudad ideal. Tal aspiración ha estado presente a lo largo de la historia humana. Ha habido numerosos intentos para concretar la utopía. Queda el valor de las experiencias aportadas y —*reincidentemente*— un válido anhelo por satisfacer.

Ítem, antecedentes coloniales y un periodo caótico de nuestra historia han lastrado el desarrollo de México. El municipio como parte básica del sistema federal está por iniciar sus cometidos.

Ítem, Guadalajara es un enclave importante en el sistema nacional y una muestra, a nivel regional, de centralismo y desequilibrio.

Ítem, el Sistema Nacional de Planeación postula a Guadalajara como centro integrador del área centro-occidental del país y propone la consolidación de su desarrollo, encausando el crecimiento hacia diez regiones del estado encabezadas por ciudades medias.

Ítem, las acciones emanadas del Plan Guadalajara se ubican en la estrategia del Sistema Nacional de Planeación con base en las demandas populares, recursos disponibles y determinantes físico-espaciales y físico-ambientales.

Ítem, en el mismo tenor, se tiende a la consolidación urbana.

Ítem, los instrumentos para la salvaguarda patrimonial y fisonómica existentes son insuficientes y deficientes.

Ítem, entre las atribuciones municipales está la de crear los instrumentos idóneos para la salvaguarda de su patrimonio.

Ítem, se cuenta con un inventario jurídico de donde pueden desprenderse las ulteriores acciones legislativas.

## 2. *Proposiciones*

Apoyado en las dos últimas conclusiones, que se desprenden de la tesis propuesta en la parte final del discurso precedente, y dado que la conservación de los bienes patrimoniales enriquece a su poseedor pero también a la sociedad, propongo que ésta, a través de sus órganos rectores, debe participar en dicha conservación; requiriendo por tanto una intensiva y profunda labor legislativa que comprenda:

a) La ampliación del objetivo de la "conservación" que la Ley General de Asentamientos Humanos, reduce a "monumentos" y a lo que llama acervo cultural e histórico (artículo 31, fracción III) con remisión a lo que las leyes vigentes definan.

b) En tal virtud, considerando que la ley local es jerárquica y reglamentariamente inferior a la ley general, deberá adicionarse estableciendo: que forman parte del acervo cultural e histórico, los barrios, calles históricas, sitios de importancia para la historia; los entornos tutelares de monumentos nacionales; los sitios pintorescos y todos aquellos elementos, que no siendo de catalogación nacional, sin embargo merezcan la tutela, en su conservación.

c) Siendo necesaria, por consiguiente, la conservación de esos bienes, debe declararse de interés público su conservación y consolidación, y, por consiguiente.

d) Adicionar la ley local de expropiación, considerando de interés público esas acciones del estado.

e) Siendo los planes de naturaleza obligatoria, donde se conjuga la acción tripartita de los niveles de administración, deberán aprobarse los parciales correspondientes donde se establezcan no sólo los objetivos, sino los medios de acción, para la salvaguarda fisonómica y patrimonial.

f) Como consecuencia de lo anterior, deberán también hacerse las adiciones en el reglamento, ahora, de uso del suelo y edificación, en las que se comprenda el tratamiento de las licencias de demolición, con los capítulos respectivos, para tutelar calles históricas o pintorescas, entornos de monumentos y la responsabilidad compartida de éstos.

g) Todas estas adiciones son indispensables, considerando que la base fundamental es el artículo 27 constitucional (desarrollado armónicamente, en esa relación íntima, jerarquizada, cuyo objetivo es el orden y la elevación de la calidad de la vida), y que el patrimonio cultural pertenece a la sociedad.

Para finalizar, me parece oportuno proponer en el seno del Instituto

de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la creación de la carrera de administración municipal, con énfasis en el derecho urbano y, a nivel de especialidad, lo referente al contenido sustancial de mi propuesta; esto es, el derecho fisonómico y patrimonial.