

# EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN JALISCO Y GUADALAJARA, DE 1933 A 1995 Y HASTA LA ACTUALIDAD

Carlos Felipe ARIAS GARCÍA

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Evolución de la legislación urbanística*. III. *Conclusiones*.

## I. NOTA INTRODUCTORIA

México es país organizado bajo el título de República Federal integrada por 31 estados y un Distrito Federal, sede este último “de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos” (ART. 44). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma general aplicable en todo el territorio y a todos sus habitantes.

Entre otras y para el caso presente, habría que destacar de las garantías individuales que la Constitución otorga a dos de ellas:

1. La libertad para procrear establecida en el ART. 4 : “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.
2. La libetad de tránsito y asentamiento estipulada en el ART. 11: “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia”.

Es importante resaltar estas dos garantías para hacer una breve exposición sobre la evolución de la legislación urbana y los instrumentos de planeación urbanística en el ámbito general del país y en la particularidad de uno de sus estados son su ciudad capital: Guadalajara-Jalisco.

México cuenta con una extensión de 1 958 201 kilómetros cuadrados. El Censo de Población de 1990 contabilizó oficialmente 81 833 000 habitantes, estimando que para 2008 la cifra estaría cerca de los 104 millones de habitantes. Por otro lado, Jalisco, tiene una superficie de 80 137 kilómetros cuadrados y se encuentran asentados cerca de siete millones de habitantes (2008).

Los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara suman 268 069 hectáreas, 55 000 de ellas urbanizadas, donde se asientan 4 214 000 habitantes. Las garantías constitucionales enunciadas anteriormente son causa y efecto de que la tasa de natalidad al inicio de la última década del siglo XX fuera de 31.1 por cada mil nacidos y que la población fuera mayoritariamente urbana; en este contexto, dos grandes concentraciones en el país destacan:

1. La Ciudad de México y su área metropolitana.
2. El Área Metropolitana de Guadalajara en el estado de Jalisco.

En estas ciudades, la concentración urbana no sólo fue propiciada por el centralismo de las actividades institucionales, industriales y terciarias, sino también por los sistemas de comunicación terrestres y básicamente por las características topográficas del territorio nacional; aspectos que al mismo tiempo propiciaron una gran dispersión: 150 000 localidades con menos de 2 500 habitantes.

La Constitución reconoce tres niveles de gobierno, cada uno de ellos “Libre y Soberano”: el federal, el estatal (ART. 43-45) y el municipal (ART. 115), además, establece el límite de sus jurisdicciones. Por lo tanto, cada estado cuenta con su propia Constitución y códigos legislativos que están sujetos a lo establecido Carta Magna y a su vez supeditan las leyes y reglamentos municipales sin reconocer autoridad intermedia entre estado y municipio.

En materia de legislación e instrumentos para la planeación y el desarrollo urbano, hasta mediados de la década de los años setenta fueron los estados quienes determinaron su propio desarrollo; si bien es necesario señalar que el gobierno federal, a través de sus secretarías, Presidencia y Obras Públicas” elaboraban planes, programas y distribuían el presupuesto federal con fines de lograr un “desarrollo integrador, propiciando la intervención en las decisiones soberanas de cada entidad.

Luego, en 1976, a partir de los compromisos adquiridos por el gobierno de la República en la Reunión Internacional sobre Asentamientos Humanos

(Vancouver, Canadá), se decretó la Ley General de Asentamientos Humanos, por la que desde mayo de ese año la planeación urbana se convirtió en una acción obligatoria para todos, que no sólo exigió la adecuación de las legislaciones existentes hasta entonces sino también la de las estructuras del sector público.

En el caso del gobierno federal, en diciembre de 1976 y coincidiendo con el cambio del Poder Ejecutivo, el presidente de la República José López Portillo (1976-1982) fusionó parcialmente las secretarías antes mencionadas, es decir, la de la Presidencia y la de Obras Públicas, para dar forma a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), dependencia que inició una cruzada en favor de la planeación urbana al elaborar, por una parte, el primer Programa Nacional de Desarrollo Urbano que obligó a los estados, a elaborar o actualizar sus normas e instrumentos correspondientes.

Respecto de la situación que imperaba hasta 1976 en el ámbito nacional, toda proporción guardada se reflejaba en los estados, y Jalisco no fue la excepción. Jalisco, con 80 100 kilómetros cuadrados y 124 municipios de los 2 380 de todo el país, en 1995 estimaba su población en poco más de seis millones de habitantes, de los que 82% estaba considerada como población urbana que se asentaba principalmente en Guadalajara y su área metropolitana. El resto de la población se encontraba dispersa en más de 9 000 localidades y seis ciudades medias: Ciudad Guzmán en la zona sur; Lagos de Moreno y Tepatlán en la zona de Los Altos; Ocotlán en la ribera del Lago de Chapala; y Autlán y Puerto Vallarta en la zona de la costa, esta última con 159 000 habitantes como población considerada como la única ciudad que sobrepasaba los 100 000 pobladores.

Favorecido por ser paso obligado de las comunicaciones terrestres entre el centro y el occidente de la República, Jalisco intentó combatir el centralismo originado por su ciudad capital, impulsando el desarrollo de sus regiones. Este intento se hizo a través de estudios, planes y programas derivados de la legislación urbanística que desde 1933 y hasta 1995 (más de 60 años) había venido desarrollando y aplicando el estado. Jalisco destacó entonces del resto de las entidades, por enfrentar los problemas urbanos con originalidad e iniciativa, y por expedir leyes y reglamentos para normar la urbanización y a las instituciones que asumen tanto la planeación urbana como la acción urbanística desde la perspectiva de la gestión pública.

## II. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

En 1933, durante el gobierno estatal del licenciado y general Sebastián Allende, se decretó la primera Ley de Cooperación (núm. 2831), Planeación y Obras Publicas del Estado, con objeto de normar los centros urbanos de aquella época, fundamentalmente Guadalajara, que habiendo iniciado su cambio de escala física requirió la reestructuración y complementación de sus espacios, sobre todo en los renglones de equipamiento social, vialidades e instalaciones de agua y drenaje.

En 1935, siendo el gobernador de Jalisco Everardo Topete (1935-1939), se reformó la Ley anterior mediante el Decreto núm. 4047. La Ley reconoce oficialmente “que la problemática urbana atañe a toda la ciudadanía”, no siendo exclusividad de autoridades y técnicos, por lo que estimuló la participación popular. Esta reforma tiene el mérito de reconocer la necesidad del planeamiento urbano que permita el ordenamiento de la ciudad previendo su futuro desarrollo, estableciendo prioridades e identificando jerarquías para la realización de obras públicas e infraestructura urbana. La reforma incluyó aspectos relacionados con las Comisiones de Planeación, tanto estatales como municipales; definió el funcionamiento de las mismas y la integración de la colaboración; e ideó mecanismos de derrama del costo de las obras urbanas entre la población directamente beneficiada, así como la representatividad social en la toma de decisiones mediante la inclusión de los sectores más significativos de la comunidad, auxiliando con ello al gobierno para proveer los satisfactores físicos que Guadalajara requería en aquel tiempo. Aunque la reforma de la Ley consideró las atribuciones de la planeación básicamente municipales, no estableció los mecanismos de coordinación entre los dos niveles de gobierno.

En 1940, durante la administración estatal 1939-1943 encabezada por el licenciado Silvano Barba González, mediante el Decreto núm. 4702 se emitió la Ley de Urbanización del Estado de Jalisco con fines normativos en el crecimiento físico de los centros de población de una manera más técnica y efectiva.

Esta Ley fue rica en conceptos urbanos al hablar del carácter social de la urbanización; de los planes reguladores; de la planificación y su zonificación, tratando de incluir el apoyo de las disciplinas del urbanismo en todas las decisiones tomadas al respecto. La Ley cambió las Comisiones de Planeación a Consejos de Urbanización, con el propósito de referirse al renglón físico de la problemática de las ciudades como particularidad de sus funciones, e incrementó la representatividad popular al incluir a los

sindicatos de trabajadores de la construcción y a la sociedad de inquilinos. Con conciencia de que los problemas urbanos forman parte del desarrollo regional y que los municipios están indistintamente comprendidos en una o varias regiones. Además, en la Ley se estableció una coordinación estatal en el ámbito urbano y se creó el Consejo Directivo de Urbanización, bajo la presidencia del gobernador del estado, para asesorar y supervisar los planos reguladores y las acciones que de ellos se derivaran.

Dentro del mismo periodo gubernamental, en 1941 se reformó la Ley de Urbanización (Decreto núm. 4758) para incrementar las atribuciones del Consejo Directivo de Urbanización. La reforma declaró de utilidad pública las acciones de planeación y urbanización, insistiendo en el carácter de servicio social de esta actividad al determinar que las tramitaciones para la obtención de información y criterios previos que se originaban al aplicar dicha Ley fueran gratuitas para los particulares.

En 1943, con el general Marcelino García Barragán (1943-1947) como gobernador del estado, mediante el Decreto núm. 4832 se vigorizó la actividad del Consejo Municipal de Urbanización de Guadalajara transformándolo en el Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara. La Ley le otorgó autonomía al Consejo de Colaboración como institución pública con personalidad jurídica capacitada para decidir, actuar, gestionar y contratar en las materias propias de su objeto, buscando en su integración el máximo de representación de la comunidad urbana cuya cooperación fue necesaria para realizar obras de fomento urbano, propiciando una estrecha coordinación entre pueblo, iniciativa privada y autoridades municipales. Debido a esta decisión fue posible que desde entonces la ciudad fuera incrementando su patrimonio y en consecuencia la realización de múltiples obras de infraestructura urbana, como la introducción de redes de agua potable, drenaje, pavimento e iluminación, entre muchas otras, con recursos aportados y pagados por los tapatíos directamente beneficiados.

El cabildo de la ciudad de Guadalajara, fungiendo como presidente municipal el señor José de Jesús Landeros, en 1944, acordó poner en vigor el Reglamento sobre Fraccionamiento de Terrenos. Con la pretensión de lograr un crecimiento más ordenado de la capital del estado, el reglamento estableció una serie de requisitos respecto al acondicionamiento de terrenos rústicos para efectos urbanos, en la medida en que su integración a la ciudad lo requiriera y acorde a los lineamientos establecidos, entre ellos, por ejemplo, la obligación de los fraccionadores a dotar sus terrenos de todos los servicios y, por primera vez, a donar al municipio superficies de terreno

requeridos para áreas verdes y equipamiento urbano, exigiendo se les proporcionaran servicios e infraestructura básica.

En 1947, el ayuntamiento de Guadalajara, presidido por el señor Heliodoro Hernández Loza, expidió un nuevo Reglamento de Construcción para suplir al vigente desde 1923, ante la necesidad de estructurar los diferentes niveles de planeación, fundamentalmente en los aspectos bidimensionales, referidos a la urbanización del suelo, y el tridimensional, relativo a la edificación.

En 1948, durante la gestión del licenciado Jesús González Gallo (1947-1953), dada la cercanía física que mostraban las cabeceras municipales de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, así como los efectos del tiempo libre que para los habitantes de la ciudad representaba la Laguna de Chapala, se expidió mediante el Decreto núm. 5442 la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala, asumiendo que en el resto de las localidades la problemática urbana continuaba sin ser de mucha significación. A fin de aplicar esta Ley se integró la Comisión de Planeación, que en 1949 amplió sus funciones a Lagos de Moreno y Ocotlán. Entre otras innovaciones, la fundamental de este ordenamiento fue la instrumentación jurídica para la realización de obra e infraestructura urbana mediante el impuesto de plusvalía, sistema de participación popular de mayor alcance, ya que se refiere a un impuesto que deberán pagar los propietarios de predios y fincas que fueron beneficiados directa e indirectamente con la realización de obra pública, alcanzando con ello una mayor derrama de los gastos que permitieron llevar a cabo las primeras acciones de dimensión metropolitana en Guadalajara.

Para mejorar la calidad de los fraccionamientos urbanos de la capital de Jalisco, en 1953, siendo gobernador del estado el licenciado Agustín Yáñez (1953-1959) y presidente municipal de Guadalajara el ingeniero Jorge Matute Remus (1953-1955), se promulgó (Decreto núm. 5873) la Ley de Fraccionamientos Urbanos del Ayuntamiento de Guadalajara, sustituyendo al anterior reglamento municipal vigente desde 1947.

En 1959, al iniciar la administración estatal (1959-1965) que encabezó el profesor Juan Gil Preciado, se aprobó una nueva legislación, mediante el Decreto núm. 7416, con el nombre de Ley de Planeación y Urbanización en el Estado y con aplicación en todos los municipios de la entidad. Esta Ley creó la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, que asumió las funciones de la anterior Comisión de Planeación, para fungir como órgano rector del desarrollo urbano en el estado. Las atribuciones de la dependencia quedaron estipuladas en tres títulos de la Ley:

- El Título Primero comprendió los asuntos relacionados con la actividad planificadora, la coordinación en aspectos de asesoría técnica obligatoria y la dictaminación de los usos del suelo. Vigorizó, adicionalmente, la representatividad social del organismo.
- El Título Segundo reguló los aspectos de promoción de obras por el sistema de plusvalía, estableciendo los casos, tanto en proyecto como en afectaciones, cuando la imposición o expropiación se requiriera. Definió también las bases para la individualización del impuesto, el pago y la recaudación del mismo.
- El Título Tercero se refirió a los sistemas de cooperación y funcionamiento de los Consejos de Colaboración Municipal, definiendo los procedimientos y las bases de la cooperación y recaudación cuando las obras realizadas estuvieran localizadas en dos o más municipios.

En 1961, dentro del mismo periodo gubernamental y en respuesta al desbordamiento de la urbanización hacia los municipios colindantes con la ciudad de Guadalajara, se emitió la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos (Decreto núm. 7618).

En 1967, siendo gobernador del Estado el licenciado Francisco Medina Ascensio, se promulgó la Ley que declara de utilidad pública la Zonificación Comercial de la Ciudad de Guadalajara, señalando las zonas para dicha actividad (Decreto núm. 8213), y en 1968, dentro de la misma gubernatura, se reformó la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos mediante el Decreto núm. 8466, para ampliar la acción urbanizadora al medio rural y precisar los conceptos en lo relacionado a los usos del suelo.

En 1975, durante la administración estatal (1971-1977) encabezada por el licenciado Alberto Orozco Romero, a fin de lograr un mejor control del proceso urbano metropolitano y declarando los usos del suelo, se otorgaron mediante el Decreto núm. 9228 más atribuciones a la Junta General de Planeación para cumplir con la responsabilidad de dictaminación. Se realizaron en el ámbito regional cinco estudios en las áreas más presionadas de la entidad con el propósito de mantener en condiciones óptimas el equilibrio ecológico, que estaba seriamente amenazado por los efectos de la explosión demográfica. Aunado a lo anterior se integraron 14 planes generales urbanos adicionales al del Área Metropolitana de Guadalajara, llegando hasta la instrumentación de los planes parciales zonales.

En 1976, al decretarse la Ley General de Asentamientos Humanos, siendo presidente de la República el licenciado José López Portillo (1976-1982),

se ajustó la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco a las disposiciones federales en la materia, dejando establecidas las bases jurídicas de la planeación urbana. Poco tiempo después, en 1977, al inicio de la administración del gobernador Flavio Romero de Velasco (1977-1983), se expidió la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, según Decreto núm. 9580, transformando la Junta General de Planeación en Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

Con fundamento en la Ley anterior, en 1978 se autorizó mediante Decreto núm. 9781 la Declaratoria del Establecimiento Formal de la Región y Zona Conurbada de Guadalajara, que, entre otras cosas, declaró la utilidad pública e interés social de la planeación, el ordenamiento y la regulación de los centros de población en la Región y Zona Conurbada de Guadalajara, sancionó las normas indispensables para inducirlo y creó para su observancia y aplicación la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara.

En 1979, según el Decreto núm. 9994 del 12 de junio y Decreto núm. 10032 del 27 de octubre del mismo año, se reformó la Ley Estatal de Fraccionamientos, con objeto de establecer más obligaciones a los urbanizadores y promotores en beneficio de los adquirientes de predios urbanos.

Una vez aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 y a consecuencia del mismo, un año después, en 1979 y mediante el Decreto núm. 10198, se aprobó el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos 1978-1983, el cual declaró la necesidad de desacelerar el crecimiento de Guadalajara e impulsar el desarrollo regional en la entidad. Ese mismo año se aprobó como ley el Plan Regional Urbano de Guadalajara 1978-1983, que establecía, entre otras cosas, el ordenamiento territorial en la Región Guadalajara y el desarrollo urbano de los centros de población entre sí.

En 1982 se aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara según el Decreto núm. 10959. Estableció lineamientos generales para el desarrollo de las diferentes localidades comprendidas en la Zona Conurbada de Guadalajara y definió una zonificación de usos actuales y potenciales del suelo para incluir, adicionalmente en la Zona Conurbada de Guadalajara, una serie de señalamientos de protección a la fisonomía, a las vías de comunicación y a otros elementos de infraestructura.

En 1983, fungiendo como presidente de la República el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y como gobernador de Jalisco el licenciado Enrique Álvarez del Castillo (1983-1989), se reformó el ART. 115 de la Constitución federal. Tal reforma definió a la planeación urbana



como una actividad fundamentalmente municipal, obligando cambios en la estructura jurídica del derecho urbanístico del Estado y modificando las actitudes en las cuestiones inherentes a la gestión urbana.

En 1984 se reformó la Ley Estatal de Fraccionamientos según Decreto núm. 11606. La reforma precisó las normas a las que deberían sujetarse las nuevas urbanizaciones, estableciendo la modalidad de los fraccionamientos de objetivo social como alternativa para la urbanización progresiva de los cada vez más frecuentes asentamientos espontáneos.

En 1989, al comenzar la administración estatal del gobernador Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1995), el gobierno del estado modificó su estructura orgánica y creó, entre otras secretarías, la de Desarrollo Urbano y Rural, integrada por varios de los departamentos existentes, como el de Planeación y Urbanización, e instituye, mediante el Decreto núm. 13566, el Consejo Metropolitano de Guadalajara como organismo coordinador de acciones intermunicipales.

El mismo gobierno estatal propuso igualmente ese año el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y de Vivienda, que impulsó el desarrollo regional y el de las ciudades medias, incluida una propuesta de estrategia de inversión, así como el control del crecimiento del Área Metropolitana de Guadalajara, como las líneas de acción más importantes.

En la misma administración estatal, previa evaluación de las alternativas de crecimiento futuro, se actualizó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara vigente desde 1978. Éste (derivado del Plan Estatal de 1989), promovió y desarrolló los 16 planes parciales del Área Metropolitana de Guadalajara que fueron aprobados por los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá en 1991. Del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara se desprendieron también el Programa de Regularización de Asentamientos Populares Marginados y el Plan Maestro de Vialidad y Transporte Metropolitano. La administración estatal realizó en forma adicional más de 65 Planes de Desarrollo Urbano para otros tantos centros de población de la entidad.

Además, la misma administración estatal inició la elaboración del Código de Desarrollo Urbano, así como a la consulta pública obligatoria antes de ser decretado en 1993 por la LIII Legislatura jalisciense según el Decreto núm. 15097 con el nombre de Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

La nueva Ley estableció la concurrencia de los gobiernos estatal y municipal para ordenar y regular los asentamientos humanos; asimismo estructuró un sistema de programas y acciones definiendo los instrumentos que

garanticen su cumplimiento y vinculen a los particulares con las dependencias y organismos públicos.

Por su contenido esta Ley fue considerada pionera al crear dos figuras inéditas en la normatividad urbana del país, al igual que en su momento lo fueron muchas de las legislaciones y reglamentos aquí descritos. La primera de ellas e integrada en el cuerpo de la Ley es la Procuraduría de Desarrollo Urbano, dependencia con facultades para acudir en defensa de los ciudadanos en la aplicación de la Ley; para vigilar la correcta ejecución de la misma y para promover la solución de todos los asuntos relacionados con el proceso de urbanización. Se pretende con esta herramienta dar mayor eficacia a la legislación urbanística al insistir en aspectos de promoción, asesoría y apoyo, como también en la vinculación del ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental o ecológico.

La segunda de ellas, incluida en el Reglamento Estatal de Zonificación (1995), es el Perito en Supervisión Municipal con la función de vigilar, por delegación de la autoridad municipal, que las acciones urbanísticas de urbanización o de edificación se ejecuten de acuerdo a los proyectos aprobados, cuya supervisión se le encomienda para que asuma, en consecuencia, la responsabilidad legal que de tal proceso se deriva.

En el ámbito municipal, Guadalajara nunca se quedó a la zaga en materia de planeación urbana. Desde muy temprano existieron Planes Reguladores y Planos Maestros, así como técnicos capacitados en su elaboración y aplicación que le permitieron un crecimiento armónico. La ciudad de Guadalajara fundamentó su modelo de desarrollo básicamente en el contexto de una vocación predominantemente comercial, privilegiada por su ubicación geográfica.

Desde su fundación, en 1542, y hasta 1950, la ciudad creció, físicamente, bajo el trazo reticular de sus calles preponderantemente en sentido Oriente-Poniente, ocupando la periferia sin romper el modelo compacto tradicional para alcanzar, en ese año, una población de 378 000 habitantes y 4 180 hectáreas urbanizadas.

En el transcurso de la década de los cincuenta todas las perspectivas de crecimiento fueron sobrepasadas. La industrialización del país, la saturación que comenzó a mostrar la Ciudad de México y la atracción que representaba Guadalajara en materia de empleo, educación, cultura y prestación de servicios, además de sus condiciones climáticas, rompieron con todos los esquemas urbanos establecidos, favoreciendo consciente e inconscientemente, las pretensiones de las elites tapatías que se habían inclinado por el negocio inmobiliario como patrón de prestigio y fuente de renta.

Sin embargo, al terminar la década, la ciudad de Guadalajara duplicó su superficie urbanizada y el número de habitantes, que habían alcanzado 9 470 hectáreas y 805 000 habitantes en poco más de cuatro siglos, desde su fundación. El crecimiento físico de la ciudad alcanzó a los municipios colindantes: Zapopan al Poniente y Tlaquepaque y Tonalá al Oriente. Predominantemente el crecimiento ocurrió en sentido Oriente-Poniente, conservando la sutil pero marcada segregación que la urbanización tapatía había heredado para sus clases sociales: al Oriente los habitantes económicamente débiles siguiendo un modelo de crecimiento compacto y altamente densificado. Mientras que hacia el Poniente, la clase alta siguió un modelo urbano de baja densidad que, siguiendo la forma de los dedos de una mano, dejaba grandes espacios intersticiales sin urbanizar, propiciando de manera intencional la especulación de los mismos. En sentido Norte-Sur, la presencia de los accidentes topográficos formados por la Barranca de Oblatos, los cerros del Tesoro, el Gachupín y el del Cuatro, así como los valles agrícolas de Tesistán y de Toluquilla, representaban obstáculos casi insalvables.

Ya en la década de los sesenta, Guadalajara consolidó su importancia en el ámbito nacional e internacional. Su población superó el millón de habitantes; amplió su planta y la oferta de suelo industrial; construyó nuevas instalaciones para la educación, la cultura y el tiempo libre; y continuó siendo pionero en intervenciones urbanísticas, como desde los años cuarenta había sido con los Consejos de Colaboración Municipal. En esta materia, y para ejemplificar lo dicho, pueden ser citados como ejemplos de innovadoras iniciativas jaliscienses: La Unidad Habitacional José Clemente Orozco y otros conjuntos de edificación masiva de vivienda popular inspiraron a la administración federal a crear el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1970; la construcción y comercialización del Estadio Jalisco bajo el régimen de condominio en 1960 (fue el primero de muchos otros estadios deportivos construidos en el país); la edificación e inicio de actividades del Mercado de Abastos en 1967 y la construcción de la Plaza del Sol como nuevo concepto de centro comercial en 1969.

Ahora bien, en 1970 la capital de Jalisco sobrepasó las 11 000 hectáreas urbanizadas y el millón 480 000 habitantes, cifra equivalente a 45% de la población estatal. Mientras que en 1971 el ayuntamiento de Guadalajara, siendo presidente municipal el licenciado Guillermo Cosío Vidaurri creó la Comisión de Planeación Urbana (COPLAUR). Primera en su género en el país, la Comisión desarrolló, entre otros estudios, cuatro que le permitieron imponer y aplicar criterios urbanos de zonificación, equipamiento y

transporte colectivo no sólo en el Área Metropolitana de Guadalajara sino también en los municipios más importantes del estado.

Para 1980, la superficie urbanizada de Guadalajara alcanzó las 20 000 hectáreas y una población de poco menos de 2 250 000 habitantes. Del mismo modo, al final de la década, la población de Guadalajara se incrementó 28% (cifra considerablemente menor al crecimiento registrado en la década pasada que fue de 52%), por dos acontecimientos de singular relevancia: el previsto por las políticas aplicadas por el gobierno estatal 1989-1995 al impulsar y fortalecer las regiones y las ciudades medias (el crecimiento del Área Metropolitana de Guadalajara descendió de 4.24 a 2.95%, elevando de 2.6 a 3% el de las ciudades medias), y uno tan imprevisto como indeseable: el sismo de 1985 en la ciudad de México, que provocó una emigración hacia el Área Metropolitana de Guadalajara. Ambos sucesos produjeron efectos contrarios: mientras que el primero permitió retener a los habitantes del interior del estado en sus lugares de origen, e incluso atraer a los de poblaciones más pequeñas antes que emigrar a la capital del estado, el segundo lo contrarrestó, ya que el Área Metropolitana de Guadalajara ofrecía las mejores expectativas para quienes decidieron salir de la capital del país. Por estas razones, para 1990 la población del Área Metropolitana de Guadalajara superó los 2 900 000 habitantes y la superficie urbanizada alcanzó 28 867 hectáreas, estando baldías más de 15% en espera del *plusvalor* que le otorgaron las obras, la infraestructura y los servicios públicos que año con año continuaron ampliándose.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, creó expectativas favorables para la economía nacional, principalmente en la generación de empleos a través de la industria manufacturera y del comercio; actividades que para su expansión requerían grandes espacios ubicados convenientemente dentro de las áreas urbanizadas, lo que, en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, benefició una vez más a unos cuantos que habían hecho de la especulación urbana, al igual que sus antecesores, no sólo un negocio lucrativo, sino la consolidación de un nuevo nivel en los sectores empresarial y social dentro de las clases económicamente altas.

El TLCAN obligó a la adecuación, nacional y localmente, de un nuevo escenario económico; modificó las normas y los instrumentos legislativos; modernizó el aparato administrativo; desincorporó, para beneplácito del sector privado, empresas paraestatales; y promovió diversos programas regionales, destacando el de construcción de autopistas de peaje bajo la modalidad de concesión. Si bien es cierto que todas estas acciones arrancan al

inicio de la década de los noventa, se consolidan estatalmente en 1995 y en el plano nacional en el 2000 con el cambio de las respectivas administraciones públicas y, coincidentemente, con la transición de los partidos políticos en el gobierno.

Esta situación dejó en evidencia el cambio de criterios en el estudio y desarrollo, pero sobre todo en la aplicación de la legislación urbana a lo largo de las tres últimas administraciones estatales de Jalisco (1995-2001, del Ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez; 2001-2007, del Licenciado Francisco Ramírez Acuña; y 2007-2013, de Emilio González Márquez), que reformaron y adicionaron la Ley vigente desde 1993 en 13 ocasiones, según se desprende de los Decretos núm. 17128, 17639, 18183, 18184, 18435, 18452, 18673, 18905, 19112, 19118, 19151, 20888 y 21819, pues tienden más a favorecer el interés privado y particular, que el público y social.

### III. CONCLUSIONES

1. Se destaca que de 1933 a 1995, cuando la administración pública y el sector social ejercieron la rectoría en materia de legislación urbana e instrumentos de planeación urbanística, tanto en Jalisco como en Guadalajara prevaleció lo social y lo técnico sobre lo económico, y se privilegió el interés público antes que el particular; razones por las cuales estado y municipio estuvieron considerados en los primeros niveles del orden nacional e internacional. Situación diametralmente opuesta a la observada de 1995 a la fecha.

2. Se acota que en 60 años a partir de que se decreta en 1933 la Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas de Jalisco, hasta 1993 cuando se publica la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, fueron seis las leyes y nueve las reformas que se decretan buscando fortalecer la rectoría del estado y la representatividad social y popular en la toma de decisiones; conceptos y acciones que han sido revertidos, de acuerdo con el análisis de las 13 ocasiones en que ha sido reformada la Ley vigente desde 1993, al favorecer más el interés privado y particular que el público y social.

3. Se advierte que las 13 reformas y adiciones a la Ley descritas en el punto anterior tienden a revertir los objetivos alcanzados en los 60 años anteriores, al suponer una victoria incontrovertible del mercado sobre el estado.

4. Se propone retomar el rumbo para que la legislación urbana y los instrumentos de planificación urbanística jalisciense, bajo la rectoría del estado, continúen innovando y evolucionando en aras de fortalecer la representatividad social y consolidar el predominio del interés colectivo sobre el particular.