

LAS LECCIONES DEL 22 DE ABRIL

*Esteban Wario Hernández**

La política territorial de la ciudad ha sido parte central en el debate que se ha generado después del 22 de abril. La complejidad de esta tragedia ha puesto sobre la mesa de discusión a casi todos los temas urbanos: la descentralización, la localización industrial, el deterioro de los barrios centrales, el asentamiento irregular o el control de los usos del suelo. Frecuentemente el análisis concluye apuntando el dedo llamígero hacia el Estado, satanizando las aglomeraciones urbanas y condenando a un exilio permanente a la industria o cualquier cosa que se le asemeje.

Para que esta polémica no termine en un muro de lamentaciones o en planteamientos utópicos que sólo conducen a frustraciones, es conveniente realizar en estos momentos un balance de la trayectoria que han seguido las políticas territoriales en Guadalajara, ponderando a los diversos actores de un ente gubernamental que está lejos de ser monolítico, rescataando los avances logrados y proponiendo cauces de acción frente a los descalabros y omisiones.

PLANEACIÓN SIN PLANES, PLANES SIN PLANEACIÓN

La acción estatal en el ordenamiento del territorio jalisciense y de su capital comienza en los años cuarenta, mucho antes que en el resto del país, cuando apenas se vislumbraba la sociedad urbana que más tarde se convertiría en realidad. A partir de entonces es posible distinguir con cierta claridad dos etapas. La primera abarca hasta mediados de los setentas y se caracteriza por las dificultades que se tuvieron para formalizar el ordenamiento urbano a través del plano regulador, tarea que se encomendó, a la Comisión de Planeación y Urbanización. Esta carencia, sin embargo, fue compensada por la reglamentación urbanística y por el vigor con que fueron impulsados algunos esquemas innovadores en la gestión urbana, como los sistemas de colaboración y de plusvalía. Con estos es-

quemas fueron construidos en esa época dos terceras partes de las redes de agua potable, alumbrado y alcantarillado de la ciudad.

Al mismo tiempo, durante esos años se fue gestando una preocupación gubernamental por las desigualdades regionales. En medio siglo la participación de la población tapatía en el total estatal se había incrementado de 16 a más del 40 por ciento. Esta inquietud desembocó en la creación de algunas comisiones de fomento regional y en organismos de planeación, cuya máxima expresión fue sin duda el Plan Lerma.

Hace un par de décadas se inició otra fase, marcada por la institucionalización del ordenamiento urbano y regional, bajo un esquema de normas y sistemas federales. Originalmente estos sistemas estuvieron dominados por criterios centralizadores y por enfoques teóricos de corte espacialista. Sin embargo, a partir del régimen anterior el gobierno federal ha insertado la planeación urbana dentro del marco integral del desarrollo y, recientemente, dentro de los programas de atención a la pobreza. Estos, por su magnitud, han adquirido un peso predominante en la definición de las políticas urbanas y regionales del país. Al mismo tiempo, se ha impulsado la descentralización de la administración territorial a los estados y municipios.

En este contexto, las instituciones jaliscienses han orientado esfuerzos de ordenamiento espacial durante quince años, hasta llegar a la promoción de cinco ciudades medias y a la consolidación de la infraestructura básica de la metrópoli. Aunque esta tarea es encomendada al Departamento de Planeación y a los ayuntamientos, la gestión urbana es compartida por varias dependencias federales y estatales, y adicionalmente, en el caso de la zona conurbada, por dos organismos intermunicipales y una instancia de coordinación integrada en el Consejo Metropolitano. Su antecesora, la Comisión para el Desarrollo Urbano

* Subjefe del Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

Regional de Guadalajara, elaboró el Plan de Ordenamiento, aprobado por el Congreso del Estado en 1982.

Este Plan se actualizó en 1990 tomando en cuenta las limitaciones en el abastecimiento de agua potable, los costos extraordinarios que implica la urbanización fuera del Valle de Atemajac y la gran superficie baldía que existe dentro de la mancha urbana.

Ciertamente en esta etapa de planeación institucionalizada de tres lustros se registraron logros importantes. Se pueden destacar entre ellos la implantación de sistemas de información y de diagnóstico urbano, la coordinación programática de la inversión pública, los avances efectivos en el equipamiento de las ciudades intermedias y sus resultados en el crecimiento demográfico de ellas, así como la homogeneización de las normas urbanísticas en los municipios metropolitanos a través de los planes parciales. Dentro de este recuento no se puede dejar de mencionar, porque viene al caso, que hace una década se logró frenar, con los argumentos de la planeación regional, la instalación de una refinería de Petróleos Mexicanos en Amatitán, a las puertas de la zona conurbada.

No obstante lo anterior, al juzgar los resultados más amplios de las políticas territoriales, parecería que, de manera paradójica, fue más eficaz la primera etapa de planeación jalisciense, que se podría denominar de "planeación sin planes". Después de todo, durante esos treinta años Guadalajara resultó capaz de conjugar un explosivo crecimiento demográfico con una estructura urbana que se distanciaba del modelo que ofrecían el resto de las metrópolis latinoamericanas.

Ésta, sin embargo, es una apreciación hasta cierto punto injusta, ya que se trata de dos contextos radicalmente distintos. Mientras que la primera fase coincide con el periodo del desarrollo estabilizador, que significó un incremento del empleo y del consumo, y que llevó a pensar en un "milagro mexicano", en los años setenta se inició la más severa crisis de la economía mexicana que, entre otros efectos, ha deprimido los salarios reales durante la última década a casi la mitad y en la misma proporción ha reducido la demanda efectiva del mercado inmobiliario.

En estas condiciones, la ausencia de alternativas habitacionales accesibles e inmediatas para la vivienda popular ha generalizado en el país un proceso de irregularidad urbana antes desconocido. Este proceso ha sido incentivado por una legislación agraria anacrónica, por los intereses clandestinos en la periferia urbana y aún por el propio proceso de regularización de corte clientelista. Debido en gran medida a estos factores, dos terceras partes del crecimiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara se generaron en los últimos diez años al margen de la Ley de Fraccionamientos; frecuentemente en cauces de arroyos, cerros y ductos de infraestructura.

DEL DICHO AL HECHO

No se trata de eximir a la planeación local de su responsabilidad en este escenario. En este momento es preciso señalar y asumir los errores que se han cometido y que han limitado la eficacia de las decisiones políticas. Entre estos hay que señalar en primer término la sobrevaloración que se ha hecho de la fuerza legal de los planes en una sociedad que todavía se guía en sus actividades, más por prácticas convencionales que por el orden jurídico. Es posible afirmar que se ha tenido una visión casi mágica en los planes, suponiendo que su decreto garantizara por sí mismo su cumplimiento. Pero la realidad ha mostrado que cuando no ha existido una convergencia entre las normas y los mecanismos económicos, fiscales, catastrales, tarifarios y promocionales, ocurre lo contrario, y los planes terminan por convertirse en una profecía que se niega a sí misma. Más que los dispositivos policíacos de control, ha fallado la instrumentación que haga más conveniente para el ciudadano el acatamiento de las disposiciones normativas que su infracción. Quizá, la lección más importante de la primera etapa del urbanismo jalisciense sea el hecho de que son más efectivos los mecanismos de concertación y financiamiento urbanístico, aún sin planes acabados, que los planes formales desprovistos de una instrumentación social y económica consecuente.

Por otra parte, las normas y planes urbanos han pecado de ambición y de soberbia centralista. Primero, porque se ha construido un marco jurídico que hace tabla rasa de todo el territorio estatal y que aplica

los mismos criterios urbanos en Zapopan, en Ocotlán o en Huejuquilla. Segundo, porque este mismo marco ha soslayado durante muchos años las formas progresivas de urbanización y edificación que podrían ser la alternativa del asentamiento anárquico. Y tercero, porque con recursos y controles más bien escasos, se ha pretendido con el ordenamiento abarcar todos los ámbitos del espacio urbano, en lugar de concentrarse en las áreas y corredores que resultan más estratégicos para la estructuración de la ciudad.

También se ha fallado en la coordinación de las acciones. La multiplicación de los organismos ejecutivos y el debate que todavía se da entre los intereses centralizadores de la administración pública y las disposiciones que ordenan otorgar más facultades a los poderes locales han vuelto más compleja la instrumentación de los planes. La situación se vuelve más aguda en una metrópoli como Guadalajara donde siete ayuntamientos y más de 20 dependencias, cada una con sus propios objetivos y enfoques, convergen en el desarrollo urbano. Aquí se han cometido verdaderos desatinos, como el de crear un consejo metropolitano sin haber derogado una comisión que tiene las mismas funciones, o peor todavía, el de subordinar la autoridad de los municipios a organismos intermunicipales que en teoría deberían de funcionar únicamente como "comisarios" y coordinadores de la congruencia espacial de aquellos.

REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS

Es oportuno hacer el balance del ordenamiento territorial en esta hora porque las profundas transformaciones que actualmente se llevan a cabo en la integración internacional y en la estrategia del desarrollo del país obligarán a una redefinición de la región y de la zona metropolitana. Será necesario decidir si en este nuevo entorno Jalisco sigue siendo un territorio macrocefálico y fundamentalmente exportador de mano de obra barata o si adquiere el protagonismo que le posibilitan muchos recursos todavía desaprovechados y una mejor distribución de su población.

Al mismo tiempo, debe discutirse el perfil que se desca para Guadalajara en el siglo XXI, porque existe la necesidad de definir un nuevo umbral en el te-

ritorio metropolitano. Durante cuatro siglos y medio la ciudad ha ocupado un extenso valle que tenía todas las ventajas para la urbanización. Hoy ya lo agotó y es necesario tomar una decisión histórica, la más importante desde aquella que asumiera Doña Beatriz Hernández en el siglo XVI. Cómo y dónde acomodar a otros dos millones de nuevos tapatíos que se agregarán a la ciudad en el curso de la próxima generación, a la industria que les proporcionará empleo y a todos los sistemas de comunicaciones y de servicios urbanos.

Ahora que se plantea como tarea urgente la reubicación de las instalaciones de La Nogalera es oportuno abrir el debate a la sociedad sobre un nuevo Plan de Ordenamiento que cristalice el modelo de ciudad que se quiere para el futuro.

La pertinencia proviene asimismo, de algunos cambios trascendentales que se han dado en la esfera del gobierno federal y que inciden de manera decisiva en el ordenamiento territorial. Por un lado se ha efectuado una transformación en el *status* jurídico de la propiedad ejidal y aunque ha sido motivada por el problema rural, permitirá también un mayor ejercicio de la rectoría urbana. Por otro, se acaba de promover una nueva Secretaría de Estado orientada básicamente al desarrollo social, vale decir, a la atención de la pobreza. Estos cambios, junto con el relevo estatal, facilitan la urgente tarea de reorientar el sistema de planeación territorial del estado.

Dicha reorientación debe estar enfocada hacia cuatro cambios sustanciales. El primero es, un nuevo esquema jurídico para la urbanización que sea congruente con la diversidad regional y con las distintas posibilidades sociales de acceder a la vivienda y al espacio urbano. Esta ley deberá estar pensada no sólo para la expansión de las ciudades a través de fraccionamientos, como la actual, sino también para la preservación de la fisonomía urbana y la transformación de los barrios centrales; y deberá responder a la exigencia impostergable de encontrar una fórmula adecuada para la coordinación metropolitana efectiva, superando los criterios de las comisiones de conurbación y del actual consejo metropolitano.

El segundo tiene que ver con un criterio distinto en la formulación de los planes. Hasta ahora, tal vez

por la influencia de los sistemas planificadores de los países industrializados, se ha dado por diseñar verdaderos modelos urbanos, los cuales privilegian la exposición de diagnóstico, son omniabarcantes y exhaustivos en sus proposiciones. Por ello, casi siempre terminan como catálogos decorativos en las oficinas públicas. En el futuro, habrá que esforzarse por transitar hacia un estilo de planeación "estratégica", centrada en las cuestiones básicas y prioritarias de las ciudades. Tal vez serán planes menos espectaculares y más modesto, pero, *sin duda*, también más factibles.

La instrumentación de los planes es el tercer cambio. Primeramente se debe buscar el aprovechamiento óptimo de todos los mecanismos de gestión urbana con que ya se cuenta, y que casi siempre han sido soslayados en los propósitos de ordenamiento espacial. Tal es el caso del impuesto predial, de los incentivos a la localización económica, de los esquemas crediticios, de las tarifas de los servicios públicos, de los programas inmobiliarios del sector público, de los derechos de paso en la infraestructura, de las zonas federales ya reglamentadas, etcétera. Además, habrá que cuidar la congruencia entre este grupo de instrumentos con los propósitos de la planeación urbano-regional.



Por otra parte, la instrumentación deberá ir dirigida hacia un manejo más intencional del plusvalor que genera la urbanización con propósitos de estructuración armónica y de equidad social. Conocer con anticipación la orientación de la expansión urbana y disponer al mismo tiempo de herramientas que impiden o promueven el desarrollo urbano, deberá de permitirle a las entidades públicas un mayor margen en la recuperación social de las plusvalías urbanas y una re-

gulación más amplia del mercado del suelo a través de la creación anticipada de reservas territoriales para la vivienda popular.

Esas reservas son la piedra de toque de esta nueva planeación urbana. Sólo a través de su constitución y de su integración a un sistema de urbanización, financiamiento y edificación progresiva se puede arribar al desarrollo de opciones accesibles para la mitad de la población que hoy puebla los asentamientos espontáneos. Debe subrayarse que mientras se alcanza esta etapa de bienestar por la que ha apostado la política de desarrollo nacional, las reservas urbanas son la condición indispensable del ordenamiento territorial; sin reservas no hay orden urbano posible.

El cuarto y último cambio concierne a la participación social. Jalisco y Guadalajara tienen desde hace medio siglo una larga tradición de participación en las decisiones urbanas, recuérdese los Consejos de Colaboración y la Junta de Planeación. Pero esta participación ha sido casi siempre de carácter sectorial o gremial. Ahora se requiere vigorizar estos organismos y enriquecerlos con la participación de los ciudadanos como tales, como usuarios de la ciudad. A la vez se necesita llevar estas instancias de consenso y de decisión a los niveles de los barrios y colonias, cuyo ámbito debe ser la base para la reorganización de la estructura espacial metropolitana.

Es necesario aprender la lección del 22 de abril. Durante siglos se ha estimulado el predominio de los centros urbanos. La presión sobre el poder político de las oleadas migratorias ha provocado respuestas que aumentan aún más los privilegios de la ciudad. Así, se ha montado un perverso proceso circular que se vuelve aberrante cuando la propia metrópoli, después de convertirse en un obstáculo para el desarrollo de otras regiones, deja de ser una opción de bienestar para sus propios habitantes y se transforma en una trampa mortal para ellos.

Frente a estas amenazas se requieren, en síntesis, dos tareas urgentes. Una consiste en desmontar los complejos andamiajes que han alimentado la aglomeración urbana. Otra, establecer un nuevo sistema de planeación urbana, con mayor consenso social y con instrumentos que hagan más eficaz al ordenamiento territorial. α