

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

LEON

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL POR

DECRETO PRESIDENCIAL DEL 3 DE ABRIL DE 1981



ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE GUANAJUATO DE 1994 Y LOS IMPACTOS QUE SE HAN TENIDO POR LA FALTA DE SU ACTUALIZACIÓN HASTA EL AÑO 2011.

ESTUDIO DE CASO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

FIDEL OLAES VILLEGAS

ÍNDICE

Introducción.....	i
CAPÍTULO I	1
PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO	1
1.1 Análisis general de la planeación y desarrollo urbano	1
1.2 La planeación urbana en México a inicios del siglo pasado	2
1.3 Perfil contemporáneo de la planeación urbana mexicana	3
1.4 Antecedentes del derecho urbanístico en México	3
1.5 Asentamientos humanos	7
1.6 El crecimiento urbano en los últimos años en México.....	8
1.7 La transformación urbana de México, 1970-2020.....	9
1.8 Hacia un desarrollo urbano con desarrollo humano	11
1.9 Las competencias en materia de desarrollo urbano.....	12
1.9.1 Federales (SEDATU).....	12
1.9.2 Estatales.....	12
1.9.3 Municipales.....	13
CAPÍTULO II	14
LA CIUDAD, SU CRECIMIENTO Y PROBLEMÁTICA EN EL CONTEXTO URBANO	14
2.1 La ciudad en el contexto urbano	14
2.2 La ciudad.....	14

2.3 Urbanización y pobreza.....	16
2.4 La urbanización informal como falla del mercado	18
2.5 La ciudad subdesarrollada	19
2.6 Asentamientos urbanos no regulados.....	20
2.7 La ciudad de Guanajuato	20
2.7.1 Antecedentes históricos	20
2.7.2 Población de Guanajuato.....	24
2.7.4 Entorno natural	28
2.7.5 Infraestructura	29
2.7.6 Vialidad y transporte	29
CAPÍTULO III	33
ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA	33
3.1 Análisis de la gestión pública del centro de población de Guanajuato, a partir del año de 1994	33
3.2 Sistema de enlace	33
3.3 Políticas de desarrollo intraurbano	34
3.4 Política de conservación.....	34
3.5 Política de mejoramiento	35
3.6 Política de crecimiento.....	36
3.7 Patrón de desarrollo urbano adoptado.....	37
3.8 Zonificación primaria.....	37

3.9 Vialidad primaria	38
3.10 Organización territorial	38
3.11 Zonificación de usos, destinos y reservas.....	39
3.11.1 Industrial	39
3.11.2 Recreación	39
3.11.3 Oficinas y servicios	39
3.12 Infraestructura.....	39
3.12.1 Etapas de desarrollo urbano	40
3.12.2 Planeación	40
3.12.3 Agua potable	42
3.12.4 Drenaje	43
3.12.5 Vialidad.....	43
3.12.6 Equipamiento	44
3.13 Espacios abiertos y via pública	44
3.14 Medio ambiente	45
3.15 Problemática del centro de población	45
3.16 Problemática por rubro	49
3.16.1 Infraestructura.....	49
3.16.2 Vialidad y transporte	49
3.16.3 Equipamiento	50
CAPÍTULO IV.....	52

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA	52
4.1 En términos de gestión de la ciudad, ¿qué se debe hacer?.....	52
4.2 El escenario deseable que se debe construir	53
4.3 Participación ciudadana y el rescate de la ciudad.....	58
4.4 La importancia de implementar diversas acciones	61
4.5 El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	68
Conclusiones	75

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Introducción

Se desarrolla el presente estudio de caso, con el fin de elaborar un análisis crítico del Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guanajuato de 1994 y los impactos que se han tenido por la falta de su actualización hasta el año 2011. Es una mirada que se hace desde la óptica de la Gestión de la Administración Pública.

El acelerado crecimiento del centro de población ha traído consigo una muy seria problemática tanto urbana como social, derivado de que éste no fue controlado ni regulado, ni se aplicaron de forma adecuada las políticas de conservación, crecimiento y mejoramiento de la ciudad por parte de las autoridades correspondientes.

Los últimos gobiernos municipales, encabezados por los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, no tuvieron la sensibilidad, ni fueron capaces de generar los instrumentos de planeación, ni las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, mismas que contribuyeran a detonar el desarrollo del centro de población, ni satisficieran las necesidades de la sociedad, o elevaran la calidad de vida de sus habitantes.

Cabe mencionar, que la gestión de la administración ha tenido una serie de errores, fallas y omisiones en materia de ordenación del territorio; que se ha salido de control el crecimiento de la ciudad; que se ha elevado la demanda de vivienda y así mismo, que hay carencia de programas de venta de terrenos regulares, lo que ha generado la especulación del suelo y propiciado el mercado irregular de éste.

El centro de población tiene problemas muy considerables de movilidad, conectividad, equipamiento, infraestructura y servicios, que generalmente se agudiza en los asentamientos humanos irregulares, los cuales demandan servicios de calidad. Esta situación, como es de esperarse, la padece la población más vulnerable que se encuentra en situación de pobreza tanto patrimonial como alimentaria y, en muchos de los casos, de capacidades.

Por lo anterior y derivado de dicho crecimiento irregular y anárquico, principalmente en el sur de la ciudad, así como de toda la problemática que se presenta en la zona centro, se elabora el presente estudio, el cual está integrado por cuatro capítulos.

En el primer capítulo, se hace un acercamiento a la forma en que se ha llevado a cabo tanto en América Latina como en México, el desarrollo urbano y la planeación, para tratar de entender cuáles han sido los factores que han intervenido en esta materia.

Así mismo, se describe la forma en que ha impactado la planeación urbana en México a comienzos del siglo pasado, su perfil contemporáneo y los antecedentes urbanísticos en este país. De igual forma, se hace una aproximación teórica al tema de los asentamientos humanos, la transformación urbana y las competencias institucionales de los diferentes ámbitos de gobierno en materia de desarrollo urbano.

En el segundo capítulo se abordó lo referente a la ciudad de Guanajuato, en el contexto urbano, haciendo un acercamiento teórico a la ciudad, vista como una expresión de la propia sociedad, como el lugar de residencia donde hombres y mujeres edifican sus hogares, donde se desarrollan sus vidas, donde habitan sus anhelos y sus deseos.

También trataremos de observar la relación o los impactos entre la urbanización y la pobreza, así como un tema de gran impacto, como: la urbanización informal, esto es, las fallas en el mercado, que han sido la causa de la dispersión, irregularidad y anarquía de la ciudad. Lo que ha provocado los conocidos asentamientos urbanos no regulados, que son asentamientos de facto, y a subdivisiones clandestinas del territorio urbano.

Dentro de este segundo capítulo, se hace referencia a los antecedentes históricos de la ciudad de Guanajuato, su crecimiento y problemática urbana actual.

En el tercer capítulo se desarrolló un análisis crítico de la gestión pública del centro de población de Guanajuato, donde fueron planteadas las estrategias a

implementar a corto mediano y largo plazo, por parte del gobierno municipal encabezado por el Lic. Luis Felipe Luna Obregon, así como las políticas de conservación, mejoramiento y crecimiento.

Dentro de las políticas referidas, fueron consideradas varias acciones a realizar, por ejemplo, en lo referente a su sistema de enlace, uno de los problemas más sentidos de la ciudad: su zonificación, su patrón de desarrollo urbano adoptado, sus vialidades y su organización territorial.

Este análisis se lleva a cabo, también, en las diferentes etapas planteadas de ejecución, en materia de planeación, agua potable, drenaje, vialidad y equipamiento urbano.

Cabe hacer mención que en este capítulo se hace un ejercicio de evaluación y se describen las acciones que no se llevaron a cabo por parte de las autoridades municipales en turno, mismas que contribuyeron con la problemática urbana actual.

En el cuarto y último capítulo se hace un planteamiento de solución con relación a la planeación urbana de la ciudad de Guanajuato que, en términos de gestión de la ciudad, se debe hacer, para no continuar con la problemática urbana actual y de allí argumentar la necesidad de que las autoridades tomen las medidas necesarias para abatir los rezagos y déficit en los rubros que está implicado el desarrollo de la ciudad, considerando que en el futuro continuará aumentando la demanda de uso de suelo urbano y será imprescindible controlar el crecimiento del centro de población, mediante la implementación de una adecuada política de crecimiento.

Así mismo, se hace un planteamiento sobre el escenario deseable a construir, atendiendo las necesidades y rezagos existentes en la actualidad en el centro de población, por lo que se hace énfasis en alentar la participación activa de sus ciudadanos y ciudadanas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas y sociales para el desarrollo urbano, económico y social, así como las de preservación del patrimonio histórico y ambiental, a la vez de considerar como agentes sociales relevantes, a los colegios de profesionistas y especialistas, tales como urbanistas, ecologistas,

economistas, sociólogos, por mencionar algunos, que pueden aportar con mayores elementos y conocimientos a la planeación.

Por último, se pretende con este estudio abonar a que las decisiones que se tomen para el desarrollo de la ciudad sean de manera democrática, participativa y desde una lógica del bien común, anteponiendo los intereses de los grupos del poder reales y fácticos que siempre han estado presentes en las decisiones más importantes de la ciudad.

CAPÍTULO I

PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO

1.1 **Análisis general de la planeación y desarrollo urbano**

En el primer capítulo de este estudio se toman en consideración los antecedentes de la planeación urbana en América Latina, la planeación urbana en México, los antecedentes del derecho urbanístico, la ley General de Asentamiento Humanos, así como la transformación urbana en México y las competencias en materia del desarrollo urbano en nuestro país.

Por lo tanto, partiremos por señalar que:

Hardoy (1988) establece que, con el proceso de urbanización en marcha, América Latina se incorpora a la corriente urbanística desarrollada en Europa, y que las teorías y modelos urbanos desarrollados en ese contexto fueron aplicados de manera fragmentada en las ciudades latinoamericanas.

En el año de 1994, Figueroa refiere que hacia finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, el urbanismo latinoamericano estuvo fuertemente ligado a la ideología de urbanismo francés, y se promovió el desarrollo de amplias avenidas y espacios abiertos.

Juan José Gutiérrez Chaparro (2009) señaló que, derivado de la influencia francesa, destaca el hecho de que los planes y las iniciativas urbanas se hayan distinguido por reproducir fragmentos de la experiencia europea en las ciudades latinoamericanas en las que se buscaba el embellecimiento y las reformas de su interior, en el contexto del movimiento de la llamada “Ciudad Bella”.

Por otro lado, en América Latina se definió la jerarquía de centros urbanos de diferentes tamaños y con distintas funciones, lo cual es posible observar hoy en

día cuando analizamos la hegemonía prevaleciente de las grandes capitales nacionales donde se observa también la influencia europea en su trazo, emplazamiento y estilo arquitectónico, al menos en sus zonas centrales, derivado de que años atrás prácticamente no existían suburbios fuera de la entonces traza colonial, y existía una clara ciudad concéntrica.

En materia de planeación urbana, es posible afirmar que las repercusiones sociales, económicas, ambientales y urbanas observadas en las ciudades latinoamericanas son producto de un estilo de planeación urbana que se denomina Urbanismo sin ciudad, en el que persiste un divorcio entre las propuestas y las realidades y entre los impactos y sus soluciones. Se considera muy valiosa esta apreciación que hasta nuestros días continúa imponiéndose en nuestra realidad nacional.

1.2 La planeación urbana en México a inicios del siglo pasado

Se considera que si bien el impulso formal de la planeación urbana en México comienza en las primeras décadas del siglo XX, ya desde la época colonial las ciudades mexicanas habían sido objeto de intervención bajo la influencia de al menos dos modelos:

1. El colonial, cuyas raíces se remontan a lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II en el siglo XVI y que se basaron en la retícula en tablero con la plaza mayor como espacio geométrico de base, con una arquitectura civil unificada y al servicio de numerosas necesidades sociales.
2. El moderno, inspirado por Europa, cuya influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas del urbanismo neoclásico en el marco de las Reformas Borbónicas y, segundo, desde finales del siglo XIX con el urbanismo francés como la principal influencia difundida en el país y que transformó la imagen urbana de la ciudad (Gutiérrez, 2009).

1.3 Perfil contemporáneo de la planeación urbana mexicana

Por otro lado, se ha establecido que en la historia de la planeación urbana mexicana se identifica otra coyuntura como fueron las repercusiones del proceso de industrialización nacional, que en lugar de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el consecuente crecimiento demográfico, provocaron que los logros alcanzados en materia de planeación urbana se vieran truncados por un buen tiempo. Esto, derivado de la orientación de la política en el marco del naciente proceso de industrialización en el país a finales de los años treinta, que terminaría por relegar los asuntos urbanos en favor del pensamiento económico y que provocó que la planeación urbana se fuera debilitando paulatinamente, sin que los gobiernos en turno generaran las estrategias necesarias para darle atención a ambas problemáticas de manera integral o conjunta.

Se ha manifestado que diversas son las razones que explican esta situación, sin embargo, una de las más significativas tiene que ver con el hecho de que el proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones fue el principal detonante del México urbano, y no existió una preocupación por regular o impulsar un proyecto urbano nacional, lo que trajo consigo la generación de un modelo expansionista del crecimiento urbano.

De esta manera, México se convertía en un país urbano con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población y actividades en unos pocos y dispersos puntos del territorio nacional (Gutiérrez, p. 2009).

1.4 Antecedentes del derecho urbanístico en México

Como resultado de la toma de conciencia de la sociedad acerca de la magnitud del problema que provocaba el proceso de urbanización, para 1970 la legislación existente en materia de asentamientos humanos regulaba aspectos relacionados con la urbanización y dejaba un amplio vacío respecto a la planeación o programación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

De esa forma, con el fin de delinear las pautas del desarrollo del país, en el año de 1974 se expidió la Ley de Población, que facultaba al Estado a fomentar la adecuada distribución de la población.

Fue en los años setenta, cuando ante el creciente problema que representaban los asentamientos humanos y la casi ausencia de instrumentos jurídicos para orientar el desarrollo urbano en las entidades federativas, se planteó el imperativo de establecer disposiciones legislativas para el ordenamiento territorial de los centros de población.

Por tal motivo y atendiendo a esta problemática, el 6 de febrero de 1976 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 27 y 115, entre otros, de la Constitución General de la República. Entre las que se consideró la contenida en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, donde se establece la facultad que tiene la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques para ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad.

Así mismo, en dicha reforma, en el artículo 115 de la Constitución se estableció que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos para cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Por lo que, a partir de este momento, los órganos administrativos federal y municipal adquirieron las facultades para orientar el adecuado crecimiento y desarrollo de las ciudades en el país.

Fue de esta forma que, poco tiempo después, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual sirvió de base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia, así como planes, programas y otras

disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; de igual forma se establecieron instancias dedicadas a la planeación y administración urbana.

En dicha Ley, en el artículo 1, se estableció claramente el objetivo, que es: 1. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. 2. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y 3. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Así mismo, en el artículo 3º se estableció el objetivo básico de la legislación urbanística: constituir un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, mediante la:

- La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población
- La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional
- La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población
- La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación
- La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, entre otros

De igual forma, la Ley General de Asentamientos Humanos estableció que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme lo prevén los programas de Desarrollo Urbano respectivos.

También se establece que los principios que rigen la política de asentamientos humanos son la equidad, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible,

la calidad de vida, el fortalecimiento de la familia, el respeto de los derechos y responsabilidades, la participación comunitaria, la solidaridad, el compromiso con las generaciones futuras y la salud humana.

Tiempo después, en 1982, se iniciaron los trabajos legislativos que desembocaron en la llamada “Reforma Municipal” y se modificó el artículo 115 constitucional, donde se otorgó a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal entre los que se encontraban: participar en la creación y administración de las reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

En México se puede considerar que en el campo de los estudios territoriales existe un vacío temático de gran trascendencia cuando se trata de entender el concepto y evaluar los alcances de la Planeación Urbana contemporánea. Por lo que se advierte que un proceso de pensamiento mecánico que no se percata de su origen y evolución, en la mayoría de los casos, está condenado al fracaso como medio de conducción del desarrollo y crecimiento de la ciudad. (Gutiérrez, 2009, p.53)

Por ello, Juan José Gutiérrez Chaparro señala que la limitada percepción de sus orígenes ha tenido múltiples manifestaciones que, sin duda, han puesto en evidencia importantes limitantes en el ejercicio práctico de la planeación urbana mexicana porque, en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su evolución ha estado dirigida básicamente a engrosar el carácter normativo de la planeación urbana, mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

Así mismo, Gutiérrez Chaparro señala que la concepción moderna de la planeación urbana mexicana se asocia con la notoria influencia de modelos y escuelas de pensamiento post industriales, donde destacan la europea y norteamericana, que se expresa en la histórica tendencia de utilizar el plano

regulador como medio de intervención y la zonificación como mecanismo de control del crecimiento. Es decir, que tanto el Plano Regulador como la Zonificación le han asignado históricamente a la planeación urbana en el país un carácter funcional espacialista con una importante carga racional que se ha traducido en un complejo andamiaje normativo institucional, con el Estado como actor principal.

Por lo que en estos términos, la planeación urbana y sus planes con la Zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales, se ha limitado no sólo a la producción en serie de estos instrumentos. Además, considerando su importante sesgo institucional, aparece como el medio para proveer una continua legitimidad política, de allí que la oportunidad de avanzar en el conocimiento, se desvanece. Cabe señalar que esto ha pasado en los mejores casos, por así decirlo, en virtud de que en muchas ciudades aún no se actualizan los instrumentos de planeación, que no han contribuido en gran medida, debido a que no existen o no se actualizan.

Por otro lado, Gutiérrez Chaparro señala que los profesionales de la ciudad han advertido que este estilo de planeación urbana ha hecho crisis en todo el mundo en la medida que las ciudades y las fuerzas que las configuran se han transformado y, sin ser la excepción reconocen, entre otros aspectos, que en México el carácter rígido y prohibitivo de la zonificación, razón de ser de los planes en el país, ha dado lugar a un estilo de planeación urbana ineficaz para las ciudades mexicanas.

1.5 Asentamientos humanos

Se tiene conocimiento que desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se reconoce que la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los países y al desarrollo económico del mundo entero, al mismo tiempo que es un deseo urgente de los países de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

También se señala que los pronunciamientos mundiales que orientan las políticas de desarrollo urbano sustentable se encuentran definidas en el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, en el que se identifican programas relativos, entre otros, al:

- Mejoramiento de la administración de los asentamientos humanos
- Promoción de la planificación y la ordenación sostenible del uso de la tierra
- Promoción de la integración de la infraestructura ambiental: agua, saneamiento y manejo de desechos sólidos
- Promoción de la planificación y gestión de los asentamientos humanos en las regiones propensas a los desastres

En otra declaratoria, como fue la de Estambul sobre los Asentamientos Humanos en 1996, se reconoce la necesidad de mejorar la calidad de los asentamientos y se plantean objetivos en dos vertientes:

- Vivienda adecuada para todos, como una condición indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano
- Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, que combine el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente¹

1.6 El crecimiento urbano en los últimos años en México

Se ha observado que desde que inicio el nuevo siglo se ha registrado un crecimiento desordenado, en donde más del cincuenta por ciento del crecimiento de las ciudades, tiene diferentes aspectos de ilegalidad, o en su caso, de irregularidad, según lo establece Carlos Rodríguez Cobos, en su artículo denominado, “Urbanismo para la Riqueza, una realidad viable para México y para sus Ciudades”.

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo. Río de Janeiro, 1992. Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos. Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat. Estambul, 1996.

Este autor señala también que, aproximadamente un millón de mexicanos se incorpora cada año a un contexto que limita su capacidad productiva, lo que provoca una serie de problemas de diferentes aspectos.

Una consideración muy importante que realiza Rodríguez Cobos, es que está comprobado que las personas que han adquirido su predio en forma ilegal han pagado tanto, o más, que los que lo han hecho en forma legal, por lo que señala que es indudable que la oferta legal no les ha sido accesible por las características de ésta.

Por otro lado, el mismo autor señala que, el proceso de desorden urbano sigue incrementando el problema de insatisfacción del poblador, frenando, en lo concerniente, el enriquecimiento de cada familia, de cada barrio, de cada ciudad y del país entero. (Rodríguez, p. 2011)

1.7 La transformación urbana de México, 1970-2020

Gustavo Garza (2005) refiere que en México, a partir de la década de los setenta se ha desarrollado un cambio muy significativo en los procesos de urbanización, lo que ha traído un acelerado crecimiento en varias de las ciudades del país, producto de la migración del campo a la ciudad, y que ha impactado muy considerablemente en una elevada concentración urbana y que presenta, en los albores del siglo XXI a México, como una nación altamente urbanizada.

Garza también refiere que el proceso de creciente urbanización y expansión territorial obligará a las ciudades a proporcionar los servicios de infraestructura para la población en los rubros de electricidad, telecomunicaciones, agua potable y drenaje, así como en vivienda, servicios de educación, salud, seguridad pública y vialidades intra e inter urbanas.

Por otro lado, y de acuerdo con Pradilla (1995), los diez principales problemas en materia de política territorial para la configuración del territorio urbano regional, son:

1. La urbanización concentrada y la desigualdad regional
2. Desempleo, pobreza extrema y subsistencia precaria en las ciudades
3. Crecimiento urbano anárquico, segregado y regulación estatal ineficiente
4. Penuria del suelo, vivienda y servicios para los sectores populares
5. Desigualdad territorial y social en el acceso a infraestructura y servicios
6. Destrucción de la naturaleza, contaminación ambiental y vulnerabilidad urbana
7. Insuficiente financiamiento del desarrollo territorial e inequidad en su distribución
8. Centralismo y autoritarismo de la gestión territorial
9. La extinción de la planificación territorial
10. La ciudad y el sistema urbano central

El Banco Mundial refiere que la política de desarrollo urbano es, por naturaleza, multisectorial, en virtud de que incluye aspectos económicos, productivos, sociales, de prestación de servicios básicos y de organización institucional. Así mismo, señala que es necesario complementar estas acciones con algunas otras políticas operativas de desarrollo, tanto de carácter industrial, como de transporte e infraestructura social.

Por su parte, el Banco Mundial, establece una serie de objetivos, para elevar las condiciones socioeconómicas de la población urbana, mediante:

- a. El apoyo a proyectos dirigidos a la generación de ingresos y oportunidad de empleo productivo, especialmente para los sectores de bajos ingresos, incluyendo la creación y aumento de productividad de pequeñas unidades económicas que operan con baja intensidad de capital por persona empleada.
- b. La solución de deficiencias existentes en la infraestructura urbana y la previsión de requerimientos futuros de ampliación de la misma.
- c. La mejoría, cuantitativa y cualitativa, de los servicios básicos para los habitantes de las ciudades, especialmente para los sectores de bajos ingresos.

d. La reducción de los efectos adversos del crecimiento urbano sobre el medio ambiente (Garza, G. & Schteingart, 2010).

1.8 Hacia un desarrollo urbano con desarrollo humano

Heriberto Félix Guerra, ex Secretario de Desarrollo Social señala que se ha propiciado una expansión urbana desordenada y que en treinta años la población urbana creció al doble, pero el territorio de las ciudades creció siete veces. Ello implica para las autoridades municipales un costo siete veces mayor con objeto de dotar de servicios públicos a los desarrollos más distantes del núcleo urbano.

Así mismo, Félix Guerra refiere que:

La expansión desordenada de las ciudades también perjudica a la población, porque eleva su gasto en transporte, al trasladarse en transporte público de extremo a extremo de la ciudad. La lejanía con respecto a sus destinos, también ha provocado un deterioro de la calidad de vida de las personas obligadas a consumir tres o cuatro horas diarias, a veces incluso más, en trasladarse de un punto a otro en las zonas urbanas. Ello conduce a la utilización masiva de transporte privado altamente contaminante. (Félix, 2012, p.2)

Este autor señaló también que los desarrollos habitacionales surgidos de este modelo expansivo y desordenado, carecían de servicios básicos, escuelas, clínicas de salud, mercados, así como de espacios para la vida social, como un jardín o un espacio público.

Además, Félix Gallardo señala que muchos de los problemas que hoy vivimos tienen que ver con un desarrollo urbano desordenado, por lo que es urgente contribuir a la construcción de ciudades más densas, más compactas, y evitar el caso de ciudades cuya superficie ha crecido cuatro, cinco o seis veces más que la población, encareciendo con ello la dotación de servicios básicos a los asentamientos más alejados del núcleo urbano.

Por último, este autor estableció que la ciudad compacta comprende una serie de características como la mezcla de usos de suelo compatibles, la consideración articulada de soluciones de transporte y usos del suelo; así como la atención privilegiada al transporte público y no motorizado, y la distribución jerarquizada de los equipamientos. Por otro lado, establece que los planes de desarrollo urbano representan una visión estratégica para construir ciudades más habitables y más humanas, ciudades con futuro, hechas a medida de los anhelos de sus ciudadanos, por lo que la planeación va a permitir transitar del desarrollo urbano al desarrollo humano (Félix, 2012).

1.9 Las competencias en materia de desarrollo urbano

A continuación se indican las competencias en materia de desarrollo urbano que los tres ámbitos de gobierno tienen. Lo anterior, con el fin de considerar que aunque el problema urbano recae en el ámbito municipal, en el caso de una ciudad es un problema que abarca a los tres ámbitos y en la que los tres niveles de la administración pública tienen corresponsabilidad.

1.9.1 Federales (SEDATU)

- Planeación coordinada del desarrollo regional
- Prever necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano
- Promover mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano
- Asesorar en la materia a gobiernos locales
- Verificar que acciones e inversiones federales cumplan con los planes urbanos
- Participar en la regulación de zonas conurbadas interestatales

1.9.2 Estatales

- Legislar los asentamientos humanos y los centros de población
- Formular y dar seguimiento al programa estatal
- Promover la participación social
- Autorizar la fundación de centros de población

- Planear y regular las conurbaciones
- Constituir reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra
- Apoyar en la administración de la planeación urbana municipal
- Imponer sanciones a infractores de las disposiciones jurídicas y programas estatales de desarrollo urbano

1.9.3 Municipales

- Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipales y sus derivados
- Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos
- Administrar la zonificación
- Promover y realizar acciones de desarrollo urbano
- Prestar servicios públicos municipales
- Expedir autorizaciones, licencias y permisos de uso del suelo y construcción, entre otros.
- Participar en la creación de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra
- Imponer sanciones administrativas a los infractores

CAPÍTULO II

LA CIUDAD, SU CRECIMIENTO Y PROBLEMÁTICA EN EL CONTEXTO URBANO

2.1 La ciudad en el contexto urbano

En el segundo capítulo de este estudio, se hace una serie de consideraciones teóricas sobre la ciudad, la urbanización, la pobreza, el espacio urbano, la urbanización informal, la ciudad subdesarrollada, los asentamientos urbanos no regulados y el caso específico de la ciudad de Guanajuato, donde se centra el estudio, en materia de la planeación del ordenamiento de su territorio.

2.2 La ciudad

Desde la perspectiva de Weber la ciudad es objeto de una reflexión analítica, en la medida en que fue el escenario del surgimiento de una ética de carácter racional e individual en el ámbito de la economía.

Este autor expone que esta nueva racionalidad, que empieza a gestarse en la ciudad medieval, dio también lugar a la conformación de un aparato legal y político que jugó un papel decisivo en la caída del régimen feudal. Por lo que, en este sentido, considera que la ciudad es un lugar en el cual los nuevos grupos sociales, que anticipan ya la futura sociedad capitalista, ejercen sus formas particulares del poder, desafiando al de la nobleza y al de la monarquía, así como al de la ciudad, la cual representa una organización económica y social diferente a la del campo.

Weber también considera que la ciudad es el punto de encuentro de una enorme diversidad de grupos sociales, la mayor parte de los cuales no son originarios de la propia ciudad, sino que vienen del exterior, lo que se ha ido viendo más palpable en los últimos años con la gran migración de personas del campo a la ciudad (Lezama, 2002, p. 125).

Por su parte, Durkheim basa su interés en el estudio de la ciudad como factor de expresión de ciertos fenómenos sociales, es decir como morfología social, por lo que considera que en la ciudad, más que generarse, se presentan problemas sociales que se hacen evidentes en la concentración, la dispersión y el volumen de la población, así como del conjunto de actividades sociales. Durkheim asocia estas características como prácticas de la vida colectiva (Lezama, 2002, p. 125).

Wirth, en términos sociológicos, define a la ciudad como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos (1988, p. 167). Señala que estas tres características son factores fundamentales que explican el urbanismo. Además, hace hincapié en que las conductas sociales generadas por la ciudad deben ser pensadas, entonces, como consecuencia de ellas (Lezama, 2002, p. 156).

Lefebvre asigna un carácter causal a la ciudad en la determinación de las conductas e instituciones urbanas, refiere que la forma específica de la agrupación humana en la ciudad incrementa la interacción y la comunicación y posibilita el placer y la sensibilización, puesto que las relaciones sociales se intensifican al disminuir la distancia espacial. Así mismo, refiere que la ciudad no crea nada, únicamente centraliza las creaciones, pero con este hecho se convierte en una verdadera fuerza que multiplica y redimensiona los esfuerzos humanos (Lezama, 2002:252).

Se dice que las ciudades son expresiones de la propia sociedad. En efecto, el origen del concepto "ciudad" nace con el carácter social del hombre suscrito dentro de un espacio determinado. En términos generales, ciudad es el nombre que otorgamos a nuestra habitabilidad en un conjunto de elementos superpuestos bajo nociones históricas como las de felicidad, el bien o la virtud. Desde que Aristóteles determinara la sociabilidad del ser humano, lo habitable ha sido el reducto de la ciudad: la ciudad se convierte en el lugar de residencia

de los hombres, donde edifican sus hogares, donde se desarrollan sus vidas, donde habitan sus anhelos y sus deseos.

Se establece que debemos preguntarnos si aún nuestras ciudades resultan habitables, si son verdaderamente el espacio donde desarrollamos nuestras vidas; si son el lugar de encuentro con nuestros vecinos; si son el foro de nuestras actuaciones políticas; por último, si son el lugar del bienestar en común (Leonel, 2005).

La ciudad es entendida como el lugar donde se realiza y se desarrolla la vida, es un derecho básico, estrechamente vinculado con el respeto debido a todo ser humano. El derecho a la ciudad como derecho a la vida, abarca no solamente el derecho a la seguridad frente a la violencia, sino también el derecho a los medios de subsistencia y a la satisfacción de las necesidades básicas.

El derecho a la ciudad como derecho a la vida supone civismo, en general, de base territorial y cultural, “los ciudadanos son iguales entre ellos” como lo refiere el autor. Pensar la ciudad como función social significa recuperar el fundamento de los derechos humanos: “la apuesta por la vida”. Pensar en ciudad como función social es pensar en tiempos y horizontes cada vez mejores: verdadero despliegue en el ejercicio de la libertad humana. (Leonel, 2005)

La ciudad, por ello, es entendida como espacio por excelencia de humanización, lugar donde el derecho a la ciudad como derecho de la condición urbana, se convierte así, en derecho de la condición humana: verdadero acontecimiento vivencial.

2.3 Urbanización y pobreza

En un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2002, se señala que a principios del siglo XX sólo uno de cada cuatro

habitantes vivía en ciudades (entendidas como asentamientos de 2,000 habitantes o más). En los albores del siglo XXI, esa proporción ha ascendido a tres de cada cuatro, por lo que es evidente que el proceso de crecimiento de las ciudades se aceleró en los últimos cincuenta años.

El mismo estudio refiere que la concentración de la población en las ciudades es el resultado de la existencia de mayores oportunidades de desarrollo personal y de la mejor calidad de vida que éstas ofrecen, por lo que se espera que esta tendencia continúe. Se estima que para el año 2025, 85% de los habitantes de América Latina estará residiendo en ciudades.

El proceso de urbanización ha redundado en mejoras notables en la calidad de vida de los latinoamericanos, ya que la concentración de población eleva la productividad de la fuerza de trabajo y permite proveer servicios básicos a menor costo. Entre los principales avances figura el aumento de la cobertura de servicios básicos como los de saneamiento, salud y educación (CEPAL, 2000). Aunque la urbanización ha propiciado un progreso relativo en lo que se refiere a satisfacer las necesidades básicas de la población, esto no ha significado la eliminación o reducción sustancial de la pobreza.

Para la población urbana sin acceso al mercado de trabajo formal, el sector informal representa una “válvula de escape”. El gran desafío consiste en incorporar esta mano de obra a la economía formal, mejor pagada, protegida socialmente y más productiva. Se busca entonces modernizar las actividades informales mediante el aumento de la proporción de empleos formales en los segmentos de mayor productividad e ingreso del sector (OIT, 1999).

Las políticas orientadas a resolver los problemas de los asentamientos informales se enmarcan en esfuerzos más generales por superar las condiciones de pobreza en las ciudades. El diseño de estas políticas ha sido influenciado por la forma en que han evolucionado la visión, la conceptualización y la medición del fenómeno general de la pobreza. (Brakarz, 2002).

De acuerdo con las formas de medir la pobreza también han evolucionado. El método más tradicional consiste en estimar el ingreso y capacidad de consumo

de la población en relación con el nivel de consumo que se considera necesario para garantizar un estándar básico de bienestar. El ingreso requerido para adquirir una canasta mínima de bienes define la línea que separa los pobres de los que no lo son.

Muchos pobres tienen acceso a servicios públicos domiciliarios la mayoría de las veces de modo informal o irregular, mediante conexiones clandestinas, servicios privados de entrega de agua y otros métodos (Brakarz, 2002).

2.4 La urbanización informal como falla del mercado

El fenómeno de los asentamientos informales o irregulares puede ser interpretado como una falla del mercado, o como resultado de la incapacidad del sector formal para satisfacer la demanda de tierra y vivienda para un segmento considerable de la población (Gilbert, 1998).

El mercado informal constituye una alternativa que provee soluciones de cobijo, aun cuando no sean siempre adecuadas, para el segmento inferior del mercado de vivienda. La escasez de oferta de soluciones habitacionales (trátense de tierras con infraestructura o de viviendas) a precios y en localizaciones compatibles con la capacidad de pago de los consumidores de bajos ingresos, es el resultado de las particularidades del suelo urbano y de las características de los mercados en que se comercializa (Brakarz, 2002).

Las políticas del Estado hacia el mercado urbano de tierras están definidas por el marco jurídico institucional que regula el proceso de subdivisión y ocupación de las mismas. Las regulaciones sobre la subdivisión, uso del suelo y edificación aplicados en América Latina desde mediados del siglo XX, han tenido un impacto significativo pero generalmente limitado a las zonas centrales de las ciudades y a las periferias que acogen los proyectos inmobiliarios formales.

Es evidente la falta de adecuación de las normas municipales a las necesidades de vivienda y servicios urbanos de la población más pobre. Las regulaciones referentes al fraccionamiento de tierras que determinan el tamaño mínimo de los lotes, el ancho y calidad del pavimento de las vías públicas y la

reservas para áreas públicas, al igual que las exigencias e infraestructura mínima como condición de aprobación de las subdivisiones y las regulaciones en cuanto a la construcción, ocupación máxima de lotes y el uso de la tierra urbana, son en general, estrictas e inflexibles.

A esto se suma la compleja burocracia involucrada en los procesos de aprobación del fraccionamiento de tierras, y de los permisos de construcción o legalización de inmuebles por parte de las municipalidades.

En conclusión, las regulaciones inadecuadas y los procedimientos burocráticos contribuyen al alto grado de informalidad habitacional observado en las ciudades latinoamericanas; es así como su reforma o flexibilización eliminaría significativas barreras para que los pobres accedan a soluciones habitacionales legales. (Brakarz, J.2002)

2.5 La ciudad subdesarrollada

“Las ciudades contemporáneas pertenecen a los pobres”

J.F.C. Turner

Urquidi (1975). Refiere a que el crecimiento urbano, que se registra a una tasa bastante más elevada que la del aumento general de la población, está ganado importancia rápidamente en la lista de los problemas económicos y sociales no resueltos, y tal vez insolubles, de los países del mundo menos desarrollados. Sin embargo, este proceso es todavía de crecimiento urbano más que de desarrollo urbano, si por desarrollo se entiende un proceso de cambio orgánico en función de objetivos y que pueda contribuir a un avance económico sólido y a un mayor bienestar sin que se creen desequilibrios penosos o se produzcan nuevas formas de malestar social.

Urquidi señala que las ciudades, de condiciones y tamaños distintos, están creciendo: contienen más habitantes; se extienden de manera horizontal y vertical; concentran en su medio más actividad comercial e industrial; atraen la mayor parte de las inversiones y los servicios y se benefician proporcionalmente más que las aéreas rurales del avance educativo y de la cultura en general. Esto se ha visto de una forma muy clara en las ciudades de

nuestro país, donde constatamos los rezagos existentes en las zonas rurales aún más que en las periferias urbanas. (Unikel & Necochea, 1975)

Urquidi considera que éste no es un problema solamente de los urbanistas o planificadores, sino que la ciudad es una preocupación también de los sociólogos, los estadistas y los políticos; así como de la gente común que reside en dichas demarcaciones territoriales.

Por tal motivo, la gente se mueve hacia los centros urbanos, en busca de trabajos mejor pagados, de nuevas oportunidades, de seguridad aparente o aun, del atractivo de la ciudad que les permita, en parte, elevar sus condiciones y calidad de vida, aunque en ocasiones esto desafortunadamente no llega a suceder.

2.6 Asentamientos urbanos no regulados

John F. C. Turner, en el año de 1975, señaló que existen en el mundo decenas de millones de seres humanos para los cuales el asentamiento urbano constituye la única esperanza de mejorar una situación absolutamente miserable. Para muchos es, en realidad, la única esperanza de supervivencia, así como de generar mejores expectativas de vida para sus familias.

El término “asentamiento urbano no regulado” lo define como al establecimiento de asentamientos de facto y a las “subdivisiones clandestinas”, y el autor supone que el problema tiene dos aspectos no necesariamente coincidentes: el desorden (o carencia de regulación) urbano y el ambiente de tugurio, propiamente dicho. (Unikel, & Necochea, 1975)

2.7 La ciudad de Guanajuato

2.7.1 Antecedentes históricos

Los orígenes de la población de Guanajuato se remontan al siglo XVI, cuando la intensa actividad de los conquistadores españoles tuvo sus primeras aproximaciones a los territorios de la entidad en la década que inició en 1520.

Sin embargo, fue entre 1540 y 1546 cuando la región, que en la actualidad ocupa Guanajuato, fue otorgada por el virrey Antonio de Mendoza a Rodrigo Vázquez como merced para la cría de ganado mayor, como una recompensa por los servicios prestados durante la conquista.

Fue probablemente entre 1548 y 1554 cuando se produjo el descubrimiento incidental de abundantes yacimientos de plata, principalmente en las minas de San Bernabé y Rayas, lo que provocó el nacimiento de Guanajuato como centro poblacional. A partir de entonces, el tránsito y establecimiento de buscadores de mineral se hizo constante. El mismo año de 1557 llegó la imagen de la Virgen María, que el Rey envió en donación a la población, y desde entonces es venerada bajo la advocación de Nuestra Señora de Guanajuato.

La ciudad alcanzó altos niveles de prosperidad durante el siglo XVIII debido a la gran bonanza minera y fue tal el esplendor de la época que varios vecinos próceres de la minería se vieron convertidos en nobles, tales como el marquesado de San Clemente o el Marqués de Rayas y el Conde de la Valenciana, entre otros. En el año de 1767 fueron expulsados los sacerdotes jesuitas y dejaron una profunda huella en la ciudad, primordialmente en materia de educación. Durante esta época de esplendor fueron construidas la mayoría de los templos existentes en la ciudad. En 1786, y en cumplimiento a las órdenes reales, el territorio de la Nueva España se dividió administrativamente en doce intendencias, siendo una de ellas la de Guanajuato que dejaba por tal razón de depender de la provincia de Michoacán. El primer titular de la intendencia fue don Andrés Amat de Tortosa, quien luego fue sustituido por Pedro José Soriano y éste a su vez por el más importante de los intendentés, don Juan Antonio de Riaño y Bárcena.

La presencia de Riaño es significativa por ser un benefactor de la ciudad ya que, como anotó el historiador guanajuatense Lucas Alamán, en su gestión se levantaron magníficos edificios en la capital y en toda la provincia, cuya construcción inspeccionaba él mismo. La esposa de Riaño, Victoria de Saint

Maxent fue una decidida impulsora de la afición de los jóvenes guanajuatenses al estudio.

El intendente Riaño promovió la construcción del edificio de la Alhóndiga de Granaditas con el propósito de garantizar el abasto de granos y semillas a la población. Este edificio comenzó a construirse en 1798 y se concluyó en 1809, y fue escenario del sangriento enfrentamiento entre el ejército insurgente que comandaba Miguel Hidalgo y los españoles refugiados en el recinto el 28 de septiembre de 1810, durante la primera batalla de la lucha por la independencia mexicana.

En el año de 1867, luego de derrocar al imperio de Maximiliano se inició la restauración de la vida republicana. En Guanajuato fue designado Florencio Antillón como gobernador, quien se mantuvo en el poder hasta el mes de enero de 1877 cuando fue derrotado por los seguidores del general Porfirio Díaz. Antillón inició en 1872 la construcción del majestuoso Teatro Juárez.

Durante el periodo histórico conocido como el porfiriato, que se extiende de 1877 a 1911, se impulsó la construcción de importantes obras como el actual Palacio Legislativo, el mercado Hidalgo, el monumento a La Paz, el monumento a Hidalgo en la zona de la Presa de la Olla, la inauguración del Teatro Juárez y la introducción del ferrocarril, entre otras.

La promoción de inversiones extranjeras (norteamericana, alemana y británica) para reactivar la industria minera fue también un distintivo de la época. El último gobernador porfirista de Guanajuato, Joaquín Obregón González, promovió la construcción del túnel del Cuajín y la presa de la Esperanza, ambas dirigidas por el destacado ingeniero Ponciano Aguilar.

En el siglo XX, durante la época de la revolución, la ciudad de Guanajuato padeció los efectos de la severa crisis económica y social, fue ocupada en julio de 1914 por las tropas del general Alberto Carrera Torres. Luego, en febrero de 1916, el presidente Venustiano Carranza visitó la ciudad y gestionó la compra

de granos para aliviar la terrible hambruna que se vivía entonces². La ciudad de Guanajuato, por su patrimonio cultural e histórico, ha generado un desarrollo de la industria turística. Sin embargo, la actividad turística y la creciente urbanización han trastocado la estructura y el funcionamiento de la ciudad, lo que ha provocado fenómenos como el despoblamiento de algunas zonas o la excesiva presión demográfica sobre otras, al igual que la construcción en terrenos restringidos o los cambios de uso de suelo.

Se considera que los cambios en el uso de suelo han afectado gravemente la estancia de la población originaria en el centro histórico, debido a que la principal actividad económica como son los servicios tanto públicos como privados, han provocado que la población se desplace a otras localidades más cercanas, en donde los valores de uso de suelo no son tan elevados y que éstos puedan ser sufragados por sus habitantes.

Los movimientos migratorios internos en la ciudad son de vital importancia para la economía local y son principalmente de tipo municipal dado que los habitantes de otros municipios y de localidades vecinas acuden entre semana, en su mayoría a estudiar o trabajar, y regresan los fines de semana a sus localidades de origen. La migración de la población flotante se conforma principalmente por estudiantes, ya que la Universidad de Guanajuato atrae aproximadamente a poco más de 50% del total de la matrícula, lo cual representa una presión extra en la demanda de servicios básicos para la población.

La problemática del patrimonio construido en Guanajuato también se caracteriza por la saturación de redes de infraestructura, del sistema de transporte y la presión de cambio hacia usos del suelo más rentables. Todo ello, en combinación con una normatividad muy rígida de la fisonomía del patrimonio construido, han configurado una dinámica en la cual convergen tanto una política de conservación a ultranza de un vasto patrimonio cultural y arquitectónico, como la necesidad del desarrollo de las actividades locales de

² Información histórica recabada de la página www.guanajuatocapital.com

carácter social y económico que requieren espacios adecuados a las necesidades contemporáneas.

Debido a la gran concentración de usuarios del centro histórico de Guanajuato, provenientes de la actividad continua de la universidad, así como del flujo constante de turistas, se ha intensificado la presión de cambios de usos del suelo hacia comercio y servicios de hospedaje y alimentos. Este fenómeno es observable en la proliferación de pequeños comercios asociados a actividades turísticas en los últimos años. Cabe mencionar que, en contraste con respecto al tema de vivienda, a pesar de la aparente disminución en el total de la población original del centro histórico, nueva población se ha visto atraída por el centro histórico, y está ocupando vivienda en renta.

2.7.2 Población de Guanajuato

En el área de estudio de la ciudad de Guanajuato habitan 131,995 personas distribuidas en 61 localidades. No obstante, en 5 localidades urbanas (Guanajuato, Marfil, Santa Teresa, Yerbabuena y Puente de las Vigas) habitan 119,808 habitantes que representan 90.7% de la población en el conjunto de las 5 localidades referidas, y 76.8% de la población total del municipio. En el resto de las localidades existen 39,714 habitantes que representan 9.3% de la población. Con excepción de Guanajuato, localidad central ubicada en la zona de la Cañada, el resto de las localidades se localizan en el sur, sureste y suroeste. (PPOTCP, 2011)

Durante varios años se reflejó en el área de estudio un crecimiento estable, pero a partir del 2000 se observa un notable incremento de poblados y un mayor número de poblados dispersos con pocos habitantes (INEGI, 1980-2010). En 1990 había localidades de entre 1000 y 2500 habitantes, como Santa Teresa y Yerbabuena, que con el tiempo pasaron a ser localidades urbanas, pero para 2010, dentro del mismo rango se identificaron localidades como San José de Cervera, Paso de Perules y Fraccionamiento Villas de Guanajuato.

En relación a las localidades urbanas, en 1990 se ubicó a Guanajuato y a Marfil, pero en 2000 se sumaron a este rango las de Puentecillas, Santa Teresa y Yerbabuena. Ante este panorama se puede observar un proceso consolidado de urbanización en las cinco localidades más pobladas, y al mismo tiempo un número considerable de localidades dispersas, lo cual exige la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios.

Entre 1995 y 2010, las localidades que presentaron mayor crecimiento fueron Marfil (155%) y Yerbabuena (216%), que en conjunto, muestran un incremento poblacional de 35.6%. En las diferentes zonas el mayor incremento poblacional se presenta en Arroyo Verde-Yerbabuena (817%), Jales de Cata (682%) y Burócrata-Servidor Agrario (385%); mientras que las zonas céntricas presentan una disminución poblacional: Centro (67.3%), Presa-Embajadores (59%), Cerro de los Leones (55.6%), Noria Alta (56.7%) y San Javier (43.2%).

La única localidad que mantiene su población o incluso disminuye ligeramente en la última década es Guanajuato. Las cuatro localidades: Marfil, Yerbabuena, Santa Teresa y Puentecillas, registran las más altas tasas de crecimiento de población en las dos últimas décadas. De 1990 a 2000, el mayor crecimiento se dio en Marfil, Yerbabuena y Santa Teresa, mientras que para 2000-2010 la proporción disminuyó a poco más de 10% para las dos primeras y para la tercera a poco más de 5%. En contraste, el caso de Puentecillas muestra una clara tendencia sostenida al crecimiento, pero a una tasa de crecimiento de alrededor de 3%. Las dos localidades como San José de Cervera y Paso de Perules registraron una elevada tasa de crecimiento con 7.4% y 3.26% respectivamente; la primera, duplicó su población en 2010 respecto a 1990 y la segunda tuvo un incremento de cerca de 50% en el mismo periodo. La tendencia es que en esta localidad continúe el crecimiento demográfico.

El comportamiento demográfico del área de estudio, en las últimas dos décadas, muestra cambios relevantes como la concentración poblacional en el centro urbano y la dispersión fuera de éste. Guanajuato, que abarca toda el área del Centro-La Cañada, es la localidad que concentra el mayor número de habitantes. No obstante, en la actualidad registra una tendencia de pérdida de

la población originaria. El crecimiento demográfico más importante ha ocurrido en las localidades ubicadas en las zonas como Burócrata-Servidor Agrario, Arroyo Verde-Yerbabuena y el grupo de localidades cercanas a San José de Cervera y Fraccionamiento Villas de Guanajuato. Sin embargo, todo esto indica una marcada dispersión de la población en pequeños poblados carentes de infraestructura y servicios básicos.

2.7.3 Problemática del desarrollo urbano

Dentro del estudio que se elaboró por parte del Instituto Municipal de Planeación de la ciudad de Guanajuato, se señala que en el periodo que abarca de 1994 a 2011, el Centro de Población de Guanajuato se ha transformado de manera acelerada. En su territorio se producen nuevas problemáticas urbanas que plantean a la sociedad local y a las instituciones desafíos que tienen que ver con la planeación y con la gestión del entorno urbano. Destacan tres factores que han contribuido a los cambios urbanos ocurridos:

1. El predominio de actividades económicas terciarias (comercio y servicios).
2. El papel activo del mercado del suelo urbano a través de la expansión del sector privado inmobiliario y financiero.
3. El incremento de formas irregulares de ocupación de tierras ejidales y/o de preservación ecológica.

El proceso de concentración de actividades en la zona central de Guanajuato viene asociado a los cambios de usos del suelo, principalmente de habitacional a comercial y oficinas, que en los últimos treinta años han estado vinculados a las actividades turísticas. Este proceso reflejado en el valor del suelo en áreas centrales, hace más rentable cambiar a usos comerciales y de oficinas.

La expansión física ha ocurrido principalmente hacia el surponiente, donde se registran condiciones de irregularidad en la ocupación y en la forma de propiedad del suelo. La escala territorial pasó de 1,384.49 has. en 1994, a 2,799.07 has. en 2011. Este crecimiento representa 1,414.14 has. y equivale a

102% en dieciséis años. Se distinguen en las zonas centrales la concentración de actividades económicas, comerciales y de gestión. En contraste, en el sur destaca un crecimiento urbano disperso, de entornos habitacionales inscritos en localidades urbanas con déficit o carencia de servicios y equipamientos básicos. El crecimiento urbano en el sur ha ocurrido en forma no prevista en los instrumentos de planeación vigentes.

En la década de 1990, el crecimiento urbano de la ciudad de Guanajuato superó el límite de la Carretera Panorámica y el área urbana se extendió hacia la zona sur. El área del Centro-La Cañada se caracteriza por una topografía accidentada, con cauces de ríos y arroyos que propician una estructura urbana de plato roto con predominio de vialidad para automóviles y gran cantidad de callejones que rematan en plazas o plazuelas del Centro Histórico.

La expansión urbana se dio con asentamientos regulares e irregulares, de manera intensa hacia las zonas de Pueblito de Rocha y Marfil. Algunas tierras de las haciendas, de propiedad privada y pertenecientes a familias que no vivían en el municipio, fueron invadidas. El crecimiento urbano en estas zonas ha sido disperso e irregular y, aunque es primordialmente habitacional, presenta variaciones de acuerdo a las diversas actividades del sector secundario y terciario.

Por otro lado, en el área del sur, la expansión urbana alcanzó la carretera de Juventino Rosas, donde se presenta la mayor parte de los nuevos fraccionamientos y todo tipo de asentamientos. Dado que los propietarios no necesariamente habitan las propiedades adquiridas, en esta área se desarrolló la propiedad en renta, y, de manera significativa, crecieron los fraccionamientos de Villas de Guanajuato, en la zona sur-sureste, Cúpulas tercera sección, Alhóndiga y Las Terrazas.

La zona sur, con una gran extensión de terreno con baja pendiente y escasos limitantes naturales, ha sido el espacio más propicio para el crecimiento urbano, en donde predomina una traza reticular y trazas similares a las de plato roto. Debido al crecimiento desordenado y explosivo, la falta de continuidad urbana y expansión de asentamientos irregulares ha producido una zona de desarrollo habitacional con graves carencias de infraestructura vial y

otros servicios, con asentamientos humanos en áreas relacionadas a vialidades regionales y a localidades rurales en proceso de urbanización.

El crecimiento poblacional, en especial en zonas céntricas de la ciudad, disminuyó significativamente y los usos del suelo en estas zonas empezaron a presentar un profundo cambio al pasar de uso habitacional a mixto y/o comercial, por el surgimiento de hoteles, bares y/o restaurantes. Simultáneamente, en las áreas de reciente creación surgieron asentamientos humanos irregulares con dificultades de acceso a servicios y equipamiento. Con ello es notorio, en algunas zonas, un acelerado proceso de deterioro de la infraestructura, el equipamiento y la imagen urbana.

En el sur de la ciudad de Guanajuato se han registrado conflictos urbanos y procesos de regularización de tierras producto de ocupación o ventas ilegales. Esta transformación del uso de suelo por la construcción de fraccionamientos y asentamientos irregulares acrecentó la conflictividad vial en la zona sur-este, y el crecimiento urbano tanto en áreas de desarrollo como en zonas de reforestación, zonas ejidales y parques urbanos sin ningún tipo de control para los asentamientos humanos también ha generado un crecimiento disperso y sin ninguna continuidad de la estructura urbana. (PPOTCP, 2011)

2.7.4 Entorno natural

La ciudad de Guanajuato se localiza dentro de la región hidrológico-administrativa Lerma Chapala, por lo que cuenta con una baja disponibilidad de agua e importantes restricciones para abrir nuevos aprovechamientos hidráulicos. Las fuentes superficiales de las cuales se abastece la ciudad han visto reducida su capacidad de almacenamiento debido al azolve de los vasos de las presas de La Esperanza y de La Soledad. Se estima que estas fuentes de captación de agua superficial no son confiables a largo plazo debido a las variaciones del ciclo hidrológico ocasionadas por el cambio climático.

Por otra parte, la fuente de agua subterránea, es decir el sistema de pozos de Puenteillas, presenta problemas de abatimiento del acuífero. En el sur poniente son evidentes los riesgos socio-ambientales debido a inundaciones y

a la contaminación de los recursos hídricos en el río Guanajuato y en las tres presas por la confluencia de aguas negras con aguas pluviales y en los pozos por azolve. Al norte, en la zona de La Valenciana, se detectan riesgos de agrietamiento por construcciones en terrenos de socavones donde se ubicaron las minas. Para prevenir derrumbes, se requiere por parte de los propietarios el uso de tecnología especializada y costosa. (PPOTCP, 2011)

2.7.5 Infraestructura

En lo referente a vivienda y condiciones deficitarias en la provisión de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, las condiciones muestran que en las zonas de La Cañada, en el centro y norte, la deficiencia en la infraestructura de agua y drenaje está asociada al deterioro de la instalación hidráulica y sanitaria, tanto por envejecimiento y como por la calidad del hídrico. En contraste con el centro y norte, el sur-poniente se distingue por la carencia o déficit en servicios de agua y drenaje, asociada a la proliferación de desarrollos inmobiliarios con una amplia oferta de vivienda construida en suelo irregular y sin servicios básicos. La condición de irregularidad en la tenencia de la tierra es un factor que restringe la posibilidad de provisión de servicios por parte de las instituciones responsables de la gestión urbana.

También en las zonas marginadas y periféricas se han presentado serias carencias de infraestructura. Por otra parte, las zonas con mayor marginación en la periferia y al sur, así como las ubicadas en el norte presentan los mayores rezagos en cuanto a dotación de agua potable. El acceso a drenaje se encuentra más restringido en zonas como Cerro de los Leones y Venada-Gavilanes, y el acceso a energía eléctrica más restringido se presenta en Venada-Gavilanes. En la mayor parte de estas áreas sin servicios, las viviendas enfrentan problemas de irregularidad. (PPOTCP, 2011)

2.7.6 Vialidad y transporte

Originalmente, la traza urbana de Guanajuato, adaptada a las condiciones físicas del terreno, fue apta por siglos para la comunicación de la ciudad con un

sistema de pequeños poblados mineros, minas y haciendas de beneficio. La sección vial de la mayoría de las calles originales es estrecha debido a que el principal medio de transporte por mucho tiempo fue de carretas y carruajes. A medida que la ciudad y su población han crecido, principalmente en los últimos treinta años, tanto la sección vial como su capacidad se han visto rebasadas y no hay suficiente superficie de rodamiento para absorber los flujos vehiculares.

Por otra parte, pese a que el centro de población de Guanajuato está integrado por diversas áreas urbanas en las que existe una fuerte interrelación por los flujos de personas y mercancías entre los puntos de habitación, producción, comercio y servicios, la estructura urbana de la ciudad de Guanajuato obstaculiza su dinámica de desarrollo económico y social. En las zonas de Marfil y Pueblito de Rocha, el establecimiento de asentamientos irregulares propicia una vialidad poco apta para la circulación de transporte público y la movilidad de sus habitantes. En el área del sur se ha presentado una estructura vial incompleta y discontinua que no tiene las condiciones topográficas adversas del centro, pero cuyo crecimiento urbano desordenado y la subdivisión de parcelas ha ocasionado la discontinuidad vial. La falta de vialidades transversales y la traza urbana tendió a reproducir la estructura del centro urbano. Hacia la autopista Guanajuato-Silao sólo se sale por Euquerio Guerrero, lo que representa un cuello de botella.

El servicio de transporte público ha presentado graves deficiencias en tiempos de recorrido y coberturas horarias, principalmente en la zona sur, además de saturación de vialidades al interior de La Cañada, ya que por la misma calle pasan en ocasiones más de tres rutas. El crecimiento de la zona sur se ha dado de una manera intensa y desordenada en el aspecto vial. Una limitante principal es la falta de acceso a la Autopista Guanajuato-Silao, por ser concesionada. Por tal motivo, esa zona tiene como opciones únicamente la carretera Puente de las Cañas-Guanajuato y el Boulevard Euquerio Guerrero para comunicarse al centro. (PPOTCP, 2011)

2.7.7 Equipamiento

La distribución territorial del equipamiento en su conjunto se ha concentrado en el Centro-La Cañada presentando un superávit en la mayoría de sus

subsistemas. Por otro lado, se ha presentado una escasa cobertura de equipamiento educativo, de salud, cultural y recreativo en las áreas de Marfil y el sur de la ciudad (Santa Teresa, Yerbabuena y Puenteillas). La dispersión de la población y el crecimiento desordenado de la mancha urbana han dificultado la accesibilidad al equipamiento existente, así como su introducción programada en las zonas del sur como Burócratas-Servicio Agrario, Arroyo Verde-Yerbabuena, Santa Teresa, Puenteillas y diversas localidades menores a 2,500 habitantes pero involucradas en la dinámica urbana del área de estudio.

En el equipamiento educativo ha existido un superávit en la dotación de todos los elementos de educación primaria, media superior y superior. No obstante, el radio de influencia de algunos equipamientos educativos no ha logrado abarcar determinadas zonas del sur y de Marfil. En el subsistema de cultura existe un equipamiento que consiste en cinco museos municipales, cuatro teatros y un cine que cubren la demanda del área de estudio. Los seis museos regionales presentan un superávit, y a pesar de que no cubren las zonas del sur y Marfil no se requiere de este equipamiento en los plazos futuros contemplados. Los tres auditorios cubren la demanda actual y del futuro, pero su cobertura no alcanza zonas del sur y el norte del centro-la cañada. Los dos centros culturales cubren nada más la demanda de una parte del área del centro, por lo que, junto al déficit que se registra en el futuro, se requerirá más superficie para la construcción de este equipamiento. En cuanto a las 18 bibliotecas regionales y las 8 locales, se presenta un superávit de sus unidades básicas de servicio y, a pesar de la carencia de este equipamiento en las zonas del sur, no se requiere en el futuro dotar de ambos tipos de equipamiento.

En el subsistema de salud se presenta un superávit en clínicas, centros de salud y hospital general. No obstante, en zonas del sur faltan clínicas y en las zonas del centro - la cañada se carece de centros de salud. En el subsistema de asistencia social, existen 25 guarderías con 817 cunas, por lo que se presenta un superávit de 756 cunas que, en el futuro a corto, mediano y largo plazos, no se requerirá de instalar más de este tipo de equipamiento.

Relativo a plazas cívicas y plazuelas, también se ha presentado un profundo déficit de 17,217 m² y 119,000 m² respectivamente, y en el futuro se necesitarán otras 29,718 m² y 197,151 m² de superficie para ambos tipos de equipamiento, dado que existe un considerable déficit en el área del sur, Marfil y zonas periféricas del centro-la cañada. De esta manera resalta en el área de estudio una verdadera falta de espacios abiertos y públicos como plazas, juegos para niños o plazuelas en las que la población pueda reunirse y recrearse.

Tanto la administración pública como los servicios urbanos tienen un radio de influencia en la totalidad de la superficie del área de estudio. En el caso de los ministerios públicos, su cobertura sólo alcanzan las zonas del centro-la cañada, mientras que en las zonas del sur se ha carecido de este tipo de equipamiento. En torno a las comunicaciones y transporte su radio de influencia también abarca toda el área de estudio. (PPOTCP, 2011)

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

3.1 Análisis de la gestión pública del centro de población de Guanajuato, a partir del año de 1994

En el año de 1994, se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guanajuato, en el cual se proponía una política de regulación y control para esta ciudad, así como para los poblados conurbados. Cabe señalar que esta política se aplica generalmente a los centros de población que necesitan control en su crecimiento y una adecuada cobertura de servicios urbanos, motivo por el cual se tomó la decisión de implementarla en la ciudad de Guanajuato. (PDUCPG, 1994)

En dicho instrumento de planeación se propuso, como estrategia general, la consolidación del área urbana actual (1994), mediante la saturación o densificación paulatina de las colonias y los fraccionamientos que la conforman, para tener un área urbana completa que optimizara el aprovechamiento del suelo y la prestación de servicios urbanos, con lo que se pretendía evitar la dispersión y el crecimiento desordenado, orientando el crecimiento a la zona surponiente (por carretera Guanajuato-Juventino Rosas) y poniente-surponiente de Marfil.

3.2 Sistema de enlace

Se consideró, como estrategia, la implementación de un adecuado sistema de comunicaciones regionales que permitiera el acceso eficaz entre localidades donde se concentran las actividades económicas.

En dicha estrategia se pretendía, mediante la construcción de libramiento carretera norponiente comunicar la carretera federal a Irapuato-Silao con la de Dolores Hidalgo, y la carretera libramiento surponiente que comunicara la carretera federal Irapuato-Silao con la carretera Guanajuato-Juventino Rosas.

Cabe señalar que dicha vialidad no se llevó a cabo y quedó solamente en un proyecto del gobierno del estado.

Otra acción era la de prever el acceso de una carretera de cuatro carriles Irapuato-Guanajuato, que se comunicara con la carretera Guanajuato-Juventino Rosas, hasta el límite del centro de población. Dicha acción, de igual forma, no se concretó.

Por lo anterior, se puede constatar que el sistema de enlace propuesto no se concretó, lo que ha contribuido a que siga prevaleciendo un deficiente sistema de comunicaciones y conectividad vial.

3.3 Políticas de desarrollo intraurbano

Dentro del Plan se establecieron tres políticas de desarrollo intraurbano para su implementación:

- Conservación
- Mejoramiento
- Crecimiento

Una vez identificadas éstas, a continuación se señalan las acciones que se pretendían implementar dentro de cada una de ellas y, asimismo, se referirá si se lograron concretar.

3.4 Política de conservación

Esta política se orientó primordialmente a preservar el equilibrio del medio natural en el que se asienta el centro de población y las áreas de entorno incluidas en sus límites. Se aplica de manera especial en la preservación y rescate de las zonas o elementos con valor histórico, cultural, monumental y ecológico.

Con base en esta política se propuso:

Conservar la zona monumental decretada por el INAH. Cabe señalar que esta política sí se logró implementar, y tiene, hasta la fecha, una muy digna zona de monumentos con valor histórico y cultural.

Como se puede observar, y debido a la falta de regulación por parte de la Dirección de Protección y Vigilancia a la fisonomía de la ciudad (dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano), no se logró la conservación y protección de la imagen urbana de las áreas inmediatas a la zona monumental, ni de las construcciones que existían en la parte superior de la carretera Panorámica, como tampoco del área determinada como reserva ecológica para la ciudad, ya que proliferaron asentamientos humanos en esas zonas.

3.5 Política de mejoramiento

El propósito de esta política era la de reordenar, renovar e impulsar las zonas que presentaban un funcionamiento deficiente por tener un determinado déficit de equipamiento urbano y servicios, o bien de presentar condiciones de deterioro.

En esta política, se propuso mejorar las condiciones ecológicas de la ciudad y reforestar el cauce del río Guanajuato, del arroyo del Arco, de los escurrimientos existentes entre Marfil y Yerbabuena, río Yerbabuena, entorno de la presa del mismo nombre y a ambos lados de la autopista a Silao, hasta Santa Teresa. Esta acción no se llevó a cabo, lo que trajo consigo que no se lograra una adecuada reforestación que hiciera frente a la problemática ambiental.

De igual forma, se pretendía mejorar las condiciones de los asentamientos humanos con la reconstrucción o mejoramiento de la vivienda, tendiendo a densificar la zona urbana en los barrios: Cerro de los Leones, Cerro del Cuarto, Pueblito de Rocha, El Encino, La Venada y Gavilanes, Servidor Agrario I y II, Peñitas, Loma Bonita, Arroyo Verde, Insurgentes Socialista y Pozo del Padre.

En este sentido, se considera que la vivienda se logró mejorar en dichos barrios, pero no logró concretar la cobertura en los servicios y equipamiento urbano en su totalidad.

Por otro lado, no ha sido posible resolver la problemática vial, debido a que no fue posible concretar, como estaba establecido, el mejoramiento propuesto de la estructura vial que proponía la creación de anillos de distribución en la zona del centro, así como la construcción de túneles para la circulación y separación del transporte urbano, con el objeto de retirar los autobuses de la zona centro. Cabe señalar que se crearon nuevas vialidades subterráneas que no estaban consideradas, pero el problema del transporte urbano continúa.

3.6 Política de crecimiento

Se consideraban dos políticas de crecimiento: una por expansión territorial y la otra por saturación de lotes baldíos. Ambas tenían como propósito fundamental lograr un desarrollo urbano equilibrado, resolviendo de manera planificada las necesidades que llegara a presentar la expansión futura del centro de población y que de igual forma se lograra abatir la subutilización de la infraestructura existente.

Cabe señalar que, referente a la primera, la de expansión territorial, sí se llevó a cabo hacia la zona sur y la zona de Marfil, pero hacia el sur y suroeste donde se encuentran las colonias Burócrata y Yerbabuena fue ampliamente rebasado el crecimiento poblacional que se tenía previsto y no se logró dar la cobertura necesaria de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos.

Por lo que respecta a la saturación de lotes baldíos, esto no fue posible por lo que quedaron, a la fecha, una gran cantidad de lotes baldíos que no permiten una adecuada integración espacial en las colonias o barrios de la ciudad.

Cabe señalar que donde se pretendió llevar a cabo las acciones de saturación pero que no se concretaron, fue en los barrios: de la Presa, Cerro de los Leones, Cerro del Cuarto, San Javier, Carrizo-Gavilanes, Pueblito de Rocha, Marfil Alto,

Burócrata, Servidor Agrario I y II, Peñitas, Arroyo Verde, Insurgente Socialista, Pozo del Padre y Yerbabuena.

3.7 Patrón de desarrollo urbano adoptado

El patrón de desarrollo urbano que se adoptó en el instrumento de planeación del año 1994, determinó la consolidación del desarrollo a partir de la organización espacial de la ciudad protegiendo los valores y estructura de la “zona central” y de los denominados pueblos mineros de: Mellado, Cata y Valenciana, encausando el crecimiento futuro hacia la zona de Yerbabuena y parte poniente y surponiente de Marfil.

Se pretendía evitar el crecimiento hacia las partes superiores de la carretera Panorámica, situación que como señalamos anteriormente no se logró, y la ciudad creció de forma anárquica y sin ningún tipo de regulación.

No se logró controlar el crecimiento disperso, ni su crecimiento demográfico acelerado, y tampoco se pudo establecer la zona de abasto para la ciudad.

El crecimiento lineal que partiría desde la Cañada central hasta Marfil y Yerbabuena, mediante el cual se pretendía un crecimiento más concentrado en la zona surponiente de la carretera Guanajuato-Juventino Rosas, no se pudo controlar ni se logró la organización espacial a través de la unidad vecinal, como se tenía contemplado, derivado de la sobrepoblación que se registró.

3.8 Zonificación primaria

La zonificación primaria propuesta sí se respetó; por ejemplo, se creó la reserva para la expansión territorial las áreas ubicadas al surponiente y poniente de Marfil Alto y al norte y sur de la carretera Guanajuato-Juventino Rosas, y para uso industrial, la zona ubicada al surponiente de Marfil (cercano a la localización de San José de la Luz, en la zona donde se ubica la fábrica de transformadores).

3.9 Vialidad primaria

El sistema vial primario propuesto partió, por un lado, de la necesidad de diferenciar las vías de nivel regional y las vías propiamente urbanas y, por otro lado, de la necesidad de hacer eficiente el funcionamiento actual de la vialidad interna, para que se lograra la incorporación y articulación con las áreas de crecimiento.

Dentro de los planteamientos que se pretendían, cabe señalar que sí se realizaron varios circuitos, no obstante algunos sufrieron cambios en su trazo original. Los que no se lograron concretar fueron: una vialidad, que partiría de la carretera Panorámica al Pípila para consolidarse por el antiguo camino Rotario y la construcción del túnel de doble sentido hasta el mercado Hidalgo para llegar a la zona de carga y descarga. Ésta se conectaría a la calle Subterránea y el túnel Los Ángeles en un solo sentido.

Asimismo, el acceso carretera Juventino Rosas-Unidad Deportiva Juan José Torres Landa-carretera Marfil, no se llevó a cabo pero se generó otra alternativa vial denominada Diego Rivera, la cual parte de la glorieta de la Santa Fe a Paseo de la Presa.

Tampoco se construyó el acceso y salida Yerbabuena por Loma de las Crucitas y Cerro de la Lechuguillas, ni las vialidades primarias en la zona de crecimiento surponiente, que correrían paralelas a la Carretera Juventino Rosas, conectadas a la misma, formando circuitos, que definirían la estructura de los barrios planteados, que tampoco fueron concretados.

3.10 Organización territorial

Se propuso una estructura urbana para el año 2010, que no se llevó a cabo y comprendía: un centro urbano, dos subcentros urbanos, cuatro centros de barrio, veinte centros vecinales y seis corredores urbanos, por lo que no se logró elevar la calidad de vida de la población, ni satisfacer sus necesidades de servicios y equipamiento.

Solamente se respetó el centro urbano y de forma parcial el subcentro Pozuelos, por lo que se puede apreciar que lo que no se concretó fue el otro subcentro surponiente propuesto (carretera Juventino Rosas), de los centros de barrio y centros vecinales, obviamente tampoco se constituyeron.

3.11 Zonificación de usos, destinos y reservas

3.11.1 Industrial

La zona industrial propuesta al surponiente, sobre la carretera Federal a Irapuato-Silao, sí fue respetada.

3.11.2 Recreación

Áreas de parques y jardines

Las áreas propuestas como parques urbanos que no fueron respetadas son las del oriente de Valenciana, entre Noria Alta y Cerro de la Bolita, poniente de Marfil, al surponiente del Hospital General y al norponiente de FYME.

3.11.3 Oficinas y servicios

Se logró que algunas oficinas administrativas del Gobierno Estatal se descentralizaran al subcentro Pozuelos, pero no se obtuvo el mismo éxito con el Palacio Ejecutivo y el Legislativo, los cuales se pretendían que se construyeran en el Cerro de la Bolita.

3.12 Infraestructura

Red primaria de agua potable

No se llevó a cabo la construcción de los tres tanques superficiales y/o elevados; propuestos en el cerro de la Cruz, Solano y en Marfil bajo.

Red primaria de alcantarillado

No se entubaron las descargas a cielo abierto en los ríos Pastita, Cata, del Arco, de la Carnicería Yerbabuena y Guanajuato, debiendo entubarse las

aguas negras hasta la planta de tratamiento localizada al sur sobre el mismo río (yerbabuena) antes de que descargue a la presa de la Purísima.

A continuación se presentan algunas de las acciones que se pretendían llevar a cabo, en las diferentes etapas del desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

3.12.1 Etapas de desarrollo urbano

A partir de la estrategia general del Plan Director de Desarrollo Urbano de Guanajuato, del año de 1994, se plantearon tres etapas de desarrollo, las cuales en conjunto y de manera programada llevarían a cabo el cumplimiento de los objetivos señalados para la ciudad.

3.12.2 Planeación

Primera etapa 1994-1997

En materia de planeación, que es la piedra angular del desarrollo, se había planteado la elaboración de los siguientes estudios:

Plan Parcial de Protección del Patrimonio Histórico y Cultural

Plan Parcial de la Colonia Burócrata

Plan Parcial de la Zona Sur-Surponiente

Plan Parcial Valenciana

Plan Parcial Cerro de los Leones

Plan Sectorial de Agua Potable y Alcantarillado

Dichos instrumentos de planeación sí se llevaron a cabo, no así los planes del Pueblito de Rocha, Sectorial de Vivienda, Sectorial de Turismo y el Esquema de Desarrollo Urbano de San José de Cervera, que también estaban considerados para su elaboración.

Segunda etapa 1998-2002

En esta etapa, ya no se continuó con la estrategia en materia de planeación, ya que de todos los planes a continuación señalados, solamente se elaboraron los parciales de Marfil el Alto y Marfil el Bajo.

- Plan Parcial Barrio Pastita-Alameda
- Plan Parcial Cerro del Cuarto
- Plan Parcial Barrio del Carrizo
- Plan Parcial de Mellado
- Plan Parcial de Cata
- Plan Parcial de Marfil Alto
- Plan Parcial de Marfil Bajo
- Plan Sectorial de Industria
- Plan Sectorial del Río Guanajuato

Por tal motivo, se considera que existió un grave rezago en material de planeación, y por consiguiente en el óptimo desarrollo urbano del centro de población.

Tercera etapa 2003-2010

Se presentó el mismo fenómeno que en la etapa anterior ya que solamente se elaboró el Plan Parcial de Las Teresas, y quedaron sin atención los otros cuatro restantes.

- Plan Parcial Loma de las carreras
- Plan Parcial de San Javier
- Plan Parcial Noria Alta
- Plan Parcial Cerro del Gallo
- Plan Parcial Las Teresas

A continuación se presenta un concentrado de los instrumentos de planeación del ámbito municipal que se han elaborado, con la respectiva información sobre su vigencia legal.

Tabla: Marco de la Planeación Urbana en el Municipio de Guanajuato

	Nombre del Plan	Fecha de elaboración	Aprobado por el cabildo municipal	Inscrito en el registro público de la propiedad	Publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno
Estatal	Plan Estatal de Ordenamiento Territorial para el Estado de Guanajuato	2006			15 de agosto de 2006
Municipal	Plan Municipal de Desarrollo Urbano Guanajuato, Gto.	1997	6 de noviembre de 1997	18 de marzo de 1999	8 de febrero de 2000
Centro de población	Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Guanajuato	1994	27 de julio de 1994	15 de noviembre de 1996	9 de julio 1996
Parciales	Plan Parcial y Proyecto de Diseño Urbano de la Zona de Desarrollo Suroeste de la Ciudad de Guanajuato	2003	31 de enero de 2005	20 de junio de 2006	26 de mayo de 2006
	Plan Parcial del Centro Histórico de la Ciudad de Guanajuato	1994	7 de diciembre de 1994	26 de julio de 2004	5 de julio 1996

Fuente: PUEC-UNAM con base en revisión de acuerdo de Cabildos del Municipio de Guanajuato, Registro Público de la Propiedad y el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

3.12.3 Agua potable

Primera etapa 1994-1997

No se llevó a cabo el mejoramiento de la red de la zona central, no obstante el desgaste de la misma por su antigüedad. Tampoco se construyeron los tres tanques de almacenamiento en Valenciana, Marfil Bajo y el Solano, que contribuirían al óptimo abasto del suministro.

Segunda etapa 1998-2002

Tampoco se llevó a cabo la construcción del tanque de regularización en el Cerro de la Cruz.

Tercera etapa 2003-2010

No se ha concretado al 100% la cobertura del servicio del agua potable, y continúa existiendo déficit, sobre todo en las zonas irregulares. Cabe mencionar que desde el año pasado se están llevando a cabo tandeos en el suministro del agua, en todo el centro de población.

3.12.4 Drenaje

No se llevó a cabo la construcción del colector general de aguas negras del puente boulevard Pozuelos a Planta de tratamiento, ni la construcción de subcolectores en la zona intermedia del centro urbano, ni los colectores primarios en el arroyo del Arco, Pozo del Padre, Yerbabuena y paralelo a la carretera Guanajuato-Juventino Rosas.

3.12.5 Vialidad

Primera etapa 1994-1997

En esta materia no se logró construir las alternativas viales consideradas en el Plan, entre ellas la construcción del Libramiento Sur, por camino a San José de Cervera hasta unirse con carretera a Juventino Rosas, ni la construcción del túnel perimetral al centro de la ciudad primera etapa, para uso de transporte colectivo a base de trolebuses.

Referente a la construcción del Libramiento Norponiente del puente de Santa Ana a Valenciana Libramiento Norte, el cual quedó inconcluso terminando la etapa en la zona de las Palomas.

Segunda etapa 1998-2002

Una obra que sí se realizó, aunque sufrió modificaciones en su trazo inicial (acceso Diego Rivera), fue la construcción de una vialidad a la altura de Yerbabuena, cruzando el cerro de las Lechuguillas y la Loma de las Crucecitas, subiendo al Boulevard Guanajuato y T/túnel hasta Paseo de la Presa.

Otras obras que no se construyeron fueron: la vialidad primaria en la zona de expansión, partiendo de la carretera Guanajuato-Juventino Rosas-Unidad Deportiva Yerbabuena hasta Libramiento Sur; los carriles laterales a la carretera a Juventino Rosas hasta el Río Yerbabuena; los pasos a desnivel en

el entronque de la supercarretera a Silao con la carretera a Juventino Rosas; el cruce del Libramiento Sur-carretera cuota a Silao; el Libramiento Sur-carretera libre a Silao; el Libramiento Sur-carretera Puente de las Cuercas; la carretera libre a Silao-carretera Juventino Rosas.

Tercera etapa 2003-2010

Las obras contempladas en la tercera etapa, tampoco se construyeron por lo que se constata la falta de compromiso y visión de las autoridades para beneficiar la movilidad urbana. Las acciones que pretendían desarrollarse eran: la construcción de dos accesos al Libramiento 1 en Marfil Bajo y otro como prolongación del Camino Minero; la construcción del túnel que parte del Jardín El Cantador hasta la Calle Padre Hidalgo, y la construcción de vialidad primaria en zona de crecimiento, del Hospital General al Libramiento Sur con la carretera a Puente de las Cuercas.

De igual forma, tampoco se construyó: la vialidad primaria paralela al Libramiento sur.

3.12.6 Equipamiento

Otra carencia muy palpable fue la falta de construcción de obras de equipamiento urbano que estaban consideradas dentro del Plan, entre las que podemos señalar el relleno sanitario en el ejido San José de la Luz, la rehabilitación de los patios de la estación del ferrocarril para crear una zona de estacionamiento y terminal de transporte público, la construcción de estacionamientos públicos en: Cantador, Alhóndiga y Dos Ríos, y el Rastro mecanizado ubicado en la zona industrial surponiente.

3.13 Espacios abiertos y vía pública

Primera etapa 1994-1997

Referente a este rubro se contempló la creación de 6 parques urbanos, de los cuales solamente se crearon dos, el de Cata y el de Marfil Bajo.

Segunda etapa 1998-2002

Tampoco se construyeron los parques urbanos en los barrios la Venada, Noria Alta, Loma de Pozuelos y Hospital General.

3.14 Medio ambiente

Primera etapa 1994-1997

Referente a este rubro, se puede señalar que sí se logró controlar la contaminación de los ríos Pastita y Guanajuato, misma que estaba considerada en el instrumento de planeación.

Segunda etapa 1998-2002

No se implementó la reforestación en: Valenciana, Presa de Jales, Carrizo, Marfil Alto, Burócrata Poniente, Central Camionera, Ejido, Solano y en la Zona Industrial.

De esta forma, podemos observar el muy marcado incumplimiento que se dio por las autoridades municipales en cuestión de la gestión urbana de la ciudad, y dejó de implementar una gran cantidad de acciones que estaban consideradas dentro del instrumento de planeación, que permitirían lograr una ciudad ordenada y sustentable que coadyuvara a elevar la calidad de vida de la población.

3.15 Problemática del centro de población

Una vez analizadas las acciones que no se hicieron en el periodo que abarca de 1994 a 2011, y además de que el centro de población de Guanajuato se ha transformado de manera acelerada, es clara la forma en que se puede apreciar que al no haberse aplicado una adecuada política de crecimiento y control, se han originado nuevas problemáticas urbanas, mismas que plantean a las instituciones grandes desafíos para lograr una eficiente gestión de la ciudad.

Algunos investigadores sobre el tema han señalado que existen principalmente tres factores que contribuyeron a los cambios urbanos, como lo son: el predominio de actividades económicas terciarias (comercio y servicios); el papel activo del mercado del suelo urbano a través de la expansión del sector privado inmobiliario y financiero, y el incremento de formas irregulares de ocupación de tierras ejidales y/o de preservación ecológica.

Cabe destacar que el proceso de concentración de actividades en la zona centro de Guanajuato viene asociado a los cambios de usos del suelo, principalmente de habitacional a comercial y oficinas, esto vinculado a las actividades turísticas y de administración que se desarrollan en la ciudad.

Por otro lado, la expansión física ha ocurrido principalmente hacia el surponiente y hacia la zona de Marfil, pero no obstante que así estaba prevista dentro del instrumento de planeación del año 1994, ésta se registró sin control, lo que ocasionó un crecimiento anárquico donde se registran condiciones de irregularidad en la ocupación y en la forma de propiedad del suelo, así como una clara falta de regulación por parte de las autoridades correspondientes.

Un dato importante a considerar es que la escala territorial pasó de 1,384.49 hectáreas en 1994, a 2,799.07 en 2011, lo que representa un crecimiento de 1,414.14 has., mismo que equivale a 102% en tan solo dieciséis años, según información proporcionada por el Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato.

Al no implementarse una adecuada política de crecimiento como lo hemos estado señalando, en el sur destaca un crecimiento urbano disperso de entornos habitacionales inscritos en localidades urbanas con déficit o carencia de servicios y equipamientos básicos, aunado a una muy mala o inexistente vías de comunicación.

Es importante señalar que en la década de 1990, el crecimiento urbano de la ciudad de Guanajuato superó el límite de la carretera Panorámica, situación que estaba regulada con una política de control que de igual forma no fue

respetada, y que generó una serie de problemas para la dotación de infraestructura básica.

También la expansión urbana se dio con asentamientos regulares e irregulares, de manera intensa hacia las zonas de Pueblito de Rocha y Marfil. El crecimiento urbano en estos lugares ha sido disperso e irregular y, aunque es primordialmente habitacional, presenta variaciones de acuerdo a las diversas actividades del sector secundario y terciario. La presión por la demanda de suelo urbano no es tan elevada como en otras zonas, aunque se prevé un aumento de la densidad poblacional.

Las zonas de Marfil y Pueblito de Rocha se caracterizan por encontrarse en cerros y laderas, por lo que también presentan una traza reticular con algunas áreas de estructura de plato roto y predominio de vialidades para automóviles. De esta manera, la parte vieja de Marfil cuenta con fraccionamientos que no se han integrado a la estructura general, y la principal avenida que es la carretera Guanajuato-Marfil representa un embudo para entrar y salir del centro de Guanajuato.

La única salida hacia la carretera Guanajuato-Marfil está a la altura de Las Teresas, por lo que el principal problema que se ha presentado es la existencia de una sola vialidad, lo que propicia un congestionamiento vial, no obstante las soluciones que se han tratado de dar en los últimos años, solamente se han ido recorriendo los puntos conflictivos, generando los conocidos cuellos de botella.

En el área del sur, la expansión urbana alcanzó la carretera de Juventino Rosas, donde se presenta la mayor parte de los nuevos fraccionamientos y todo tipo de asentamientos irregulares. Esta zona, que tiene una gran extensión de terreno con baja pendiente y escasos limitantes naturales, ha sido el espacio más propicio para el crecimiento urbano, en donde predomina una traza reticular. Debido a este crecimiento anárquico, desordenado y explosivo, así como a la falta de compactación urbana y expansión de asentamientos

irregulares, se han producido graves carencias de infraestructura vial, dotación de servicios básicos y seguridad para la población.

Con el crecimiento explosivo de la zona sur de la ciudad de Guanajuato, también se registraron conflictos urbanos y procesos de regularización de tierras producto de ocupación o ventas ilegales. Esta transformación del uso de suelo por la construcción de fraccionamientos y asentamientos irregulares acrecentó la conflictividad vial en la zona sur-este, así como el crecimiento urbano tanto en áreas de desarrollo como en zonas de reforestación y zonas ejidales sin ningún tipo de implementación de la política de control establecida en el multicitado plan.

Estos asentamientos humanos también han generado un crecimiento disperso y sin ninguna continuidad de la estructura urbana. Cabe señalar la enorme cantidad de baldíos urbanos que se pueden observar, contrario totalmente a la política de saturación y densificación que se pretendía.

Por otro lado, el crecimiento poblacional, en especial en zonas céntricas de la ciudad, disminuyó significativamente y los usos del suelo en estas zonas empezaron a modificarse al cambiar de uso habitacional a mixto y/o comercial.

La problemática del patrimonio construido de Guanajuato también se ha caracterizado por la saturación de redes de infraestructura del sistema de transporte y de la presión de cambio hacia usos del suelo más rentables; todo ello en combinación con una normatividad muy rígida de la fisonomía del patrimonio arquitectónico. Asimismo, esta problemática se asocia a la falta de estacionamientos públicos en las áreas centrales de Guanajuato.

La topografía del lugar, la traza urbana, el transporte público deficiente y el exceso de automóviles particulares, ha dificultado la movilidad de la población en las vialidades primarias, y en los caminos que dan acceso a las diferentes localidades. Esto también se deriva de la falta de implementación de las estrategias viales planteadas en el instrumento de planeación de 1994.

3.16 Problemática por rubro

3.16.1 Infraestructura

Ha existido un déficit en la cobertura de, equipamiento y servicios básicos, específicamente en los asentamientos humanos irregulares, así como un muy considerable deterioro de las redes de la infraestructura de agua y drenaje derivado del envejecimiento de las mismas, básicamente en las zonas de La Cañada en el centro y norte de la ciudad.

Por otra parte, las zonas con mayor marginación han sido la periferia y el sur, así como las ubicadas en el norte, donde se presentan los mayores rezagos en cuanto a dotación de agua potable. El acceso a drenaje se encuentra más restringido en zonas como Cerro de los Leones y Venada-Gavilanes, y el acceso a energía eléctrica más restringido se ha presentado en Venada-Gavilanes. En la mayor parte de estas áreas sin servicios, las viviendas han enfrentado problemas de irregularidad.

Cabe señalar que la condición de irregularidad en la tenencia de la tierra es otro factor que ha restringido la posibilidad de provisión de servicios por parte de las instituciones responsables de la gestión urbana. Asimismo, se ha enfrentado la dificultad de los desniveles de una topografía muy accidentada en la zona de La Cañada, situación que ocasionó cargas muy altas a lo largo de todo el sistema y que provoca importantes pérdidas del agua.

3.16.2 Vialidad y transporte

En este rubro se ha podido apreciar que la sección vial de la mayoría de las calles originales del centro de la ciudad es estrecha, debido a que el principal medio de transporte por mucho tiempo fue de carretas y carruajes. Y a medida que la ciudad y su población han crecido, tanto la sección vial como su capacidad se han visto rebasadas y no hay suficiente superficie de rodamiento para absorber los flujos vehiculares. Esta situación es observable en la calle Subterránea, así como en Pardo, Pocitos, Alonso, Juárez, Plaza de la Paz,

Cantarranas, Paseo de las Embajadoras y el Paseo de la Presa, entre otras del centro de la ciudad.

El centro de población de Guanajuato, que está integrado por diversas áreas urbanas, los túneles y el libramiento Diego Rivera no han resuelto los conflictos viales, ya que prevalece una gran cantidad de puntos conflictivos que generan congestiones viales.

En el área sur, que ha sido la de mayor crecimiento, se ha presentado una estructura vial incompleta y discontinua y en muy malas condiciones.

La estructura vial de cada zona, así como la conectividad entre ellas, presentó severas limitantes y discontinuidades, lo que se traduce en una baja conectividad entre las diferentes áreas funcionales entre el sur y el Centro-La Cañada.

Por otro lado, y que es muy común en nuestro país, el servicio de transporte público ha presentado graves deficiencias en tiempos de recorrido y coberturas horarias, principalmente en la zona sur, donde se presentan la mayoría de los conflictos de todo tipo.

3.16.3 Equipamiento

Continuando con nuestra problemática, se presentó una falta de cobertura de equipamiento para educación, salud, cultura y recreación, en las áreas de Marfil y el sur de la ciudad (Santa Teresa, Yerbabuena y Puentecillas). La dispersión de la población y el crecimiento desordenado de la mancha urbana han dificultado la accesibilidad al equipamiento existente, así como la construcción programada de dicho equipamiento en las zonas del sur como Burócratas-Servicio Agrario, Arroyo Verde-Yerbabuena, Santa Teresa y Puentecillas.

Como conclusión de esta problemática, se puede decir que las dificultades de accesibilidad, el deterioro del medio construido, la dificultad de las relaciones sociales, la pobreza, la inseguridad social, la falta de los servicios y el

equipamiento, son algunos de los problemas que han caracterizado a los contextos urbanos, donde se concentraron la mayor cantidad de recursos y de población, y en donde se manifiestan en mayor magnitud. (Leva, 2005)

Cabe señalar que cuando se elaboró el Plan de Desarrollo Urbano, objeto de este documento, sí se llevó a cabo el proceso de consulta pública, instalando mamparas y buzones de sugerencia en diferentes espacios públicos, además de foros, talleres y reuniones de trabajo. Esto a decir del/lo expresó el Arq. Sergio Eduardo Knapp Aguilar, quien fungió como consultor, por lo que se puede afirmar que sí se tomaron en consideración las opiniones de la ciudadanía.

CAPÍTULO IV

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.1 En términos de gestión de la ciudad, ¿qué se debe hacer?

Como hemos estado observando en el desarrollo de nuestro análisis, no se han realizado una gran cantidad de acciones ni se han implementado las políticas que habían sido consideradas en el instrumento de planeación del año de 1994. Asimismo, hemos señalado la problemática urbana y social que se está presentando en el centro de población de Guanajuato.

Por lo que, en caso de que las autoridades no tomen las medidas necesarias para abatir los rezagos y déficit en varios de los rubros, se prevé que continuarán los problemas en la ciudad. Asimismo, es conveniente señalar que en el futuro continuará aumentando la demanda de uso de suelo urbano, el cual será ocupado por quien demande vivienda. Por esta razón, se requiere controlar el crecimiento anárquico y la implementación de una adecuada política de crecimiento.

Para ello se requiere de un mayor control sobre el uso y destino del suelo que permita que sean creados asentamientos humanos regulares, estimulando desarrollos urbanísticos acordes a las necesidades de la población y oferta de suelo urbano para los estratos sociales más desprotegidos evitando la especulación del suelo. Cabe mencionar que es necesario que se priorice el bien común por encima de los intereses de determinados grupos de poder en la ciudad. Asimismo, es necesario que se apliquen las medidas correspondientes para evitar la invasión de terrenos y el surgimiento de fraccionamientos irregulares, así como la especulación de la tierra.

De igual forma, se debe de implementar una eficiente política de conservación y mejoramiento, para con ello evitar la ocupación y/o alteración de las unidades territoriales con elevada fragilidad ecológica y natural. Asimismo, se considera

importante restaurar los ecosistemas, recuperar los recursos de suelo, agua y vegetación.

Por otro lado, se deben cumplir los objetivos para la regulación, inducción y orientación del crecimiento del centro de población, llevando a cabo acciones como la redensificación de distintas zonas subutilizadas en esa misma zona; ordenar la zona sur que, como hemos visto, es donde se presenta el mayor rezago; identificar reservas territoriales aptas para el crecimiento futuro de la ciudad y controlar la inmoderada expansión de la misma.

Es urgente impulsar la producción de vivienda popular y de interés social, en las áreas que sean aptas para el crecimiento del centro de población, que cuente con los servicios y equipamiento necesario y que permitan cumplir con los estándares adecuados de calidad de vida.

Se deberá de cumplir al cien por ciento con el abastecimiento de agua potable al centro de población; asimismo, el drenaje y el sistema de saneamiento deberán dar soporte al crecimiento ordenado del centro de población, con la construcción de las plantas de tratamiento y los colectores necesarios. Respecto a la vialidad y transporte, deberán garantizar una adecuada conectividad y movilidad de la población, y analizar la viabilidad de continuar con el transporte de esas dimensiones para el centro de la ciudad.

Por último, se hace necesario la total cobertura del equipamiento, sobre todo en las zonas donde existe el déficit, entre ellas la zona sur del centro de población y la parte de Marfil.

4.2 El escenario deseable que se debe construir

Como se estableció en la Carta de Atenas, una ciudad debe ser un espacio que cumpla con cuatro funciones elementales: habitar, trabajar, descansar y circular. Se dice que una ciudad siempre ha buscado encarnar una sociedad mejor, más justa y más feliz.

Por ello, es conveniente que se lleve a cabo un verdadero proceso de democratización para multiplicar las formas de participación en las políticas públicas, mediante la configuración de un repertorio amplio y heterogéneo de instituciones y organizaciones en la esfera local.

También, es importante señalar que en el ámbito de la sociedad civil se observa la construcción de un tejido heterogéneo, complejo y plural, por lo que se hace necesaria la participación social de los actores del campo de los diferentes rubros que intervienen en el desarrollo de la ciudad, y que a su vez, permita una adecuada interlocución con el gobierno.

Las propuestas de la sociedad se deben construir sobre una lógica de deliberación pública y dirigida a la inclusión social y a la ampliación de derechos, así como al desarrollo de la participación en las políticas públicas y procesos de decisión.

Se deben impulsar las propuestas de los actores de la sociedad civil, mediante la creación de instituciones participativas, tales como consejos, ONG, o algún otro tipo de asociaciones u organismos colegiados, para la elaboración de los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Por lo tanto, es imprescindible que se tome en consideración de una forma más participativa a la ciudadanía, a los colegios y a los expertos en materia de urbanismo y ecología, en la toma de decisiones de cómo les gustaría su ciudad. Esto es, que verdaderamente prevalezca la democracia y la pluralidad; por ello se propone llevar a cabo las siguientes acciones para alcanzar un escenario deseable:

- Alentar la participación activa de los ciudadanos en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, económico y social, así como las de la preservación del patrimonio histórico y ambiental.

- Revalorizar el patrimonio histórico y cultural, sobre todo de la zona o polígono declarado como patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO.
- Proteger el entorno ambiental y ecológico.
- Revertir la tendencia hacia una expansión urbana desordenada mediante proyectos de crecimiento, consolidación y redensificación que forman parte de una única política de uso del suelo.
- Crear las condiciones adecuadas de habitabilidad en las zonas de nuevo crecimiento mediante la disponibilidad adecuada de servicios urbanos básicos, equipamiento y accesibilidad, mismos que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población.
- Descentralizar algunas de las actividades administrativas y servicios, partiendo de un análisis que determine cuáles se pueden quedar en la zona centro, considerando que esta actividad también le da vida al centro de la ciudad y a la actividad económica.
- Fortalecer la conectividad vial entre las áreas funcionales, a través de la construcción de las vialidades requeridas para lograrlo; asimismo se requiere mejorar la movilidad de los habitantes con un transporte público eficiente y seguro.
- Modernizar la infraestructura, sobre todo en la zona centro que tiene lugares obsoletos; asimismo, se requiere cubrir los rezagos en la cobertura de los servicios urbanos en el centro de población.
- Cubrir los rezagos de equipamiento cultural, deportivo y recreativo, en especial en las zonas en las que se registra mayor presencia de niños, adolescentes y jóvenes, de manera que los espacios públicos sean lugares de convivencia y de fortalecimiento de la identidad local y del tejido social.

Lo que se pretende es elevar la calidad de vida, entendida ésta como: “El grado en que una sociedad posibilita la satisfacción de las necesidades de los miembros que la componen, las cuales son múltiples y complejas” (Beltramin, 2003).

Para lograr construir el escenario deseable del centro de población de Guanajuato, se debe aplicar un eficiente y eficaz mecanismo que permita primeramente cumplir con los marcos normativos de apoyo para la planeación urbana y territorial que rigen en el Estado, como el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Haciendo referencia a la construcción del escenario deseable, se establece que los procesos de planeación se llevarán a cabo mediante la elaboración de planes y programas, los cuales deberán fijar los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores para el desarrollo del Estado a través de la consolidación del sistema democrático, el impulso a la participación activa de la sociedad en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno; así como la búsqueda de la igualdad de derechos y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Estado, mediante el crecimiento armónico y permanente en el ámbito social, económico y político.

Por ello, es necesario que los gestores de la administración implementen los mecanismos para promover y facilitar la participación social en la elaboración, actualización, ejecución y evaluación de los planes y programas, mediante un esquema organizado de corresponsabilidad y solidaridad.

Se debe alentar la participación de los consejos municipales, involucrándolos de manera activa en los procesos de planeación, así como poner a disposición del público la información relativa a los proyectos o planes que se estén llevando a cabo en puntos estratégicos de la ciudad.

De la misma manera, resulta importante que se logre promover mediante foros, focus group, asambleas vecinales, plebiscitos, conferencias y talleres, entre otros, las opiniones y sugerencias de la sociedad organizada, así como de los

colegios de profesionistas, expertos en la materia, académicos, entre otros actores relevantes en el proceso de planeación.

Por otro lado, se debe apoyar y hacer cumplir el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para lograr que el proceso de transformación de los asentamientos humanos permita incrementar el bienestar de la población, a través del equilibrio entre los aspectos del medio físico geográfico, las actividades económico productivas y los niveles de atención y servicio de la infraestructura y equipamiento de los centros de población.

Para lograr esto, es necesario asumir con responsabilidad las atribuciones que son establecidas a los municipios, entre ellas: la Actualización del Programa de Ordenamiento Territorial y Ecológico de Guanajuato, para estar en aptitud de expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas territoriales, así como promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, tanto en el ámbito territorial como en el ecológico.

Para alcanzar este objetivo, primeramente se debe partir de un adecuado proceso de planeación donde se considere a la democracia participativa como la forma de propiciar la participación de la sociedad en el proceso de planeación, ejecución y evaluación del ordenamiento y administración sustentable del territorio; así como la equidad social, mediante la cual se pretende garantizar el ejercicio pleno de los derechos en condiciones de igualdad, con políticas públicas incluyentes. Otro tema relevante es la racionalidad, mediante la cual se pretende ordenar y equilibrar el desarrollo de los centros de población, evitar su crecimiento disperso y la pérdida de tiempo, para la movilidad urbana; así como la revitalización de los centros históricos y los espacios públicos. Todo ello de conformidad a lo establecido en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, dentro del mismo código se establece que las políticas y acciones para el ordenamiento y administración sustentable del territorio tenderán a mejorar la calidad de vida de la población, mediante la planeación de una

distribución adecuada y sustentable de los servicios públicos, la vivienda, el equipamiento urbano, la infraestructura pública y las actividades productivas.

Es importante resaltar que los habitantes que deseen participar en los procesos de planeación del ordenamiento territorial, lo podrán hacer a través de las asociaciones de habitantes, sin perjuicio de los derechos y garantías que tengan y puedan ejercer individualmente.

Un tema que se considera relevante en este estudio es el compromiso que deberá tener el H. Ayuntamiento, para la concreción de un adecuado proceso de planeación, ya que éste, en su carácter de autoridad municipal, deberá ser el encargado de impulsar el desarrollo de la ciudad de Guanajuato.

4.3 Participación ciudadana y el rescate de la ciudad

Se ha considerado que en la actualidad, en las sociedades democráticas, la participación es un elemento esencial de los procesos de desarrollo urbano, y es cada vez más frecuente, ya que en algunas legislaciones se establece como un requisito en la toma de decisiones.

Se ha demostrado que la participación de la población es fundamental para el sostenimiento del desarrollo en el largo plazo, y que si bien los procesos participativos y principalmente la participación de la gente todavía no adquiere un papel dominante en la gestión de las ciudades, su participación es muy necesaria ya que en la medida en que la ciudadanía esté involucrada en la problemática de su entorno en las diversas acciones que conlleven a la solución de problemas, en la satisfacción de necesidades y en general en la conformación de un desarrollo urbano sostenible, se lograrán mejores resultados en los procesos de planeación.

Por ello, también ha quedado de manifiesto que la participación de la ciudadanía es fundamental para llevar a cabo procesos verdaderamente

sustentados en realidades locales y en congruencia con la sociedad que habita determinado territorio. Cabe señalar que en la actualidad, con mayor frecuencia, la población es invitada a expresar sus opiniones sobre sus propuestas.

Para Mauricio Hernández Bonilla:

“La participación de la ciudadanía ha cobrado gran relevancia, desde que ha adquirido un reconocimiento como actor fundamental en los procesos democráticos de desarrollo urbano. A través de la participación ciudadana se asegura la viabilidad y factibilidad de planes y propuestas, es decir, se asegura el sustento principal y la razón de las intervenciones en las ciudades; además los involucrados adquieren una responsabilidad compartida sobre el éxito de la implementación así como del seguimiento y continuidad de dichas intervenciones a largo plazo”. (2007, p. 14)

Se considera que la participación ciudadana es definida, por ejemplo, para las Naciones Unidas como “el compartir de la gente en los beneficios del desarrollo, la contribución activa de la gente para el desarrollo y el involucramiento de la gente en los procesos de toma de decisión a todos los niveles de la sociedad”. Por lo que se considerara que en esta definición se ubica a las personas como beneficiarias del desarrollo, y así también, como agentes que toman decisiones para alcanzar dicho desarrollo.

Por otro lado, Arnstein (2000) argumenta que la participación significa: El poder del ciudadano, por lo que considera relevante, la redistribución de poder que habilita a los ciudadanos desposeídos, los cuales están excluidos de los procesos económicos y políticos, los cuales deberán ser incluidos en el futuro. Así mismo, el autor refiere que mediante la participación se integra la idea de la redistribución del poder, es decir darle valor al ciudadano dentro de los procesos de desarrollo.

Maughtin (1999) afirma que:

La gente debe estar involucrada voluntariamente, la participación tampoco debe ser impuesta: debe de emerger de la comunidad. Idealmente, de la comunidad deben emerger ideas, proyectos para atender necesidades; de una comunidad informada, organizada e identificada con su territorio emergerá la participación. (p. 14)

Borja y Castells (1998) por su parte argumentan que la alternativa para atender las demandas urbanas, en el marco de crisis estructural contemporánea de los Estados, es el desarrollo de políticas locales destinadas a fortalecer la participación ciudadana, su legítima representatividad y la equidad social, aspectos que han estado ausentes en las políticas urbanas que actualmente se aplican, salvo algunas excepciones.

De igual forma, refiere que frecuentemente no se logran conformar procesos participativos reales, congruentes con los avances democráticos de la sociedad, y que en muchos otros contextos, el desencanto de la ciudadanía en cuanto a la atención de los problemas por parte de las autoridades, ha conducido a una desconfianza y apatía por la asociación barrial y la movilización social en torno a los problemas urbanos.

Por lo tanto, para que la participación emerja verdaderamente de la comunidad se requiere de la existencia de individuos interesados y preocupados por su propio desarrollo y el de la colectividad; de igual manera, se hace necesaria la existencia de estructuras y reglas bien establecidas que motiven una legítima participación. (Hernández, 2007)

Debido a que el estudio de caso se hace en el centro de población de la ciudad de Guanajuato, declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, es muy importante darle ese valor cultural al patrimonio arquitectónico, por lo que es necesario rescatar la ciudad mediante procesos de mejoramiento, rehabilitación y/o regeneración.

Para lograrlo, se requiere de la intervención desde mejoramiento físico/para realizar mejoras físicas y la implementación de estrategias integrales de desarrollo social y económico. Cabe señalar que estos procesos deben contribuir a un rescate urbano, así como a un incremento en la calidad de vida urbana a través de intervenciones físico-ambientales, acompañadas de un impacto social y económico, reintegrando una mayor habilidad a los espacios que habitamos. (Hernández, 2007)

Asimismo, se considera que en general, algunos urbanistas han contribuido a la existencia de un permanente proceso de deterioro urbano, a través del desgaste de la calidad de vida, la creación de suburbios y periferias insostenibles, y el desgaste del patrimonio natural y edificado. Esto se ha visto reflejado cuando han formado parte de la administración pública, o bien cuando ejercen como consultores o desarrolladores.

Por lo que se hace necesario revertir esta tendencia a través de los adecuados modelos de gestión de la ciudad. De igual forma, como responsables de la gestión urbana, debemos tener la convicción de llevar a cabo los procesos participativos o colaborativos como elemento fundamental de un desarrollo sostenible, para permitir a la ciudadanía involucrarse en el sentido amplio en las diversas etapas de desarrollo urbano.

4.4 La importancia de implementar diversas acciones

Alentar la participación activa de sus ciudadanos en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de sus políticas públicas de desarrollo urbano, económico y social, así como las de la preservación del patrimonio histórico y ambiental. Lo anterior para poder detonar el desarrollo del centro de población.

Se requiere instrumentar los mecanismos de planeación participativa y democrática, para que los ciudadanos definan las políticas públicas en desarrollo urbano, económico y social, que permitan detonar el desarrollo integral del centro de población Guanajuato. Para ello, se deben analizar los

escenarios posibles mediante las consultas, foros de participación ciudadana, campañas, y reuniones con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEM.

Se hace necesario que se realicen ejercicios de planeación cercanos a la gente, cuyo propósito sea el de conocer las necesidades de los distintos sectores de la población; ya que éstas son el insumo fundamental para definir la orientación y las prioridades del quehacer gubernamental. La mejor opción para salir adelante/c es la coordinación entre sociedad y gobierno, donde el mayor interés es el bienestar de los individuos y las familias del centro de población de Guanajuato.

Por tal motivo, se hace necesario actualizar el Plan del Centro Histórico, que permita identificar las estrategias necesarias para potencializar el desarrollo turístico de la ciudad, tanto a nivel nacional como internacional.

Por lo tanto, los procesos participativos y en especial la participación de la ciudadanía deberán adquirir un papel dominante en la gestión de las ciudades, donde se propongan las acciones que conlleven a la solución de problemas, así como la satisfacción de las necesidades y, en general, en la conformación de un desarrollo urbano sostenible.

Se deberá revalorizar el patrimonio histórico y cultural, sobre todo de la zona o polígono declarado como patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO, donde queda de manifiesto la importancia del Centro Histórico, donde se identifica el espacio del pasado y, en gran medida también, la memoria colectiva de nuestra sociedad.

Asimismo, se ha identificado que la problemática de los centros históricos suele tener varios elementos comunes: deterioro de la edificación, precarias condiciones de habitabilidad, pérdida de vitalidad funcional, vaciamiento demográfico, envejecimiento, infrutilización residencial, dificultades de movilidad y de aparcamiento, precario nivel de equipamientos y servicios.

Dicha problemática es la que se tendrá que resolver para elevar la calidad de vida de la población.

Por lo tanto, es imprescindible que se implementen programas y proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones del Centro Histórico para dar solución a los problemas que han sido identificados, mediante programas federales, estatales y municipales.

Se hace necesario generar modelos de intervención para contribuir a lograr dicho objetivo, mediante un liderazgo político, que sea capaz de generar las estrategias de funcionalidad e intervención del mismo. (Troitiño, 2003)

Con estas acciones, tanto sociedad como gobierno tendrán una interacción para trabajar de manera conjunta por el bien común.

Revertir la tendencia hacia una expansión urbana desordenada mediante proyectos de crecimiento, consolidación y redensificación que forman parte de una única política de uso del suelo. Con el objetivo de consolidar la mancha urbana actual.

Para revertir esta tendencia se requiere la aplicación de una adecuada política de planificación urbana, mediante la eficiente planeación del uso del suelo, haciendo los menores cambios posibles, pero si es necesario, se debe tomar en cuenta lo siguiente: evaluar y preservar cualquier característica única del terreno; conservar el espacio abierto y las características ambientales; planear viviendas y usos comerciales próximos, así como opciones de transporte; limitar el crecimiento urbano del centro de población, y alentar el desarrollo dentro de áreas que ya tienen una infraestructura de soporte. (Enger, 2006)

Asimismo, se requiere la óptima aplicación de una política de Ordenamiento Territorial, que permita desarrollar un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física emprendidas por el municipio.

Para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Martínez, 2012, p. 2)

Crear las condiciones adecuadas de habitabilidad en las zonas de nuevo crecimiento mediante la disponibilidad adecuada de servicios urbanos básicos, equipamiento y accesibilidad, mismos que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población.

Con la implementación de una política para el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad, se beneficiará a la población con infraestructura social y una vivienda digna. Por eso, es necesario que se generen los mecanismos para eficientar el desarrollo urbano adecuado, que contribuya a reducir el número de personas en condiciones de pobreza, incrementando sus oportunidades para la integración social y económica a la vida de las ciudades.

Se requiere que se mejore la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas marginadas con alta concentración de pobreza y también la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.

Se buscará mejorar tanto el tejido social como el entorno físico de dichos asentamientos urbanos. Asimismo, se promoverá que las familias de menores ingresos tengan acceso a recursos que les permitan acceder a una vivienda digna o realizar mejoras en las que poseen.

Es indispensable generar las condiciones propicias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas competitivas, sustentables y menos costosas; frenar la expansión desordenada de las ciudades; proveer de suelo apto y facilitar el acceso a servicios y equipamientos para el desarrollo apropiado. Su ordenamiento adecuado permitirá disminuir la proporción de la población que habita en asentamientos precarios y que enfrenta condiciones adversas para su salud y bienestar, y que vive en condiciones de pobreza y marginación.

Asimismo, la seguridad jurídica de la propiedad es fundamental para lograr un crecimiento ordenado en condiciones de legalidad.

Los servicios básicos y la disminución de la inseguridad en los espacios públicos en zonas urbanas marginadas son fundamentales para abatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de estas personas.

Descentralizar algunas de las actividades administrativas y servicios, partiendo de un análisis, por ejemplo se pudieran quedar solamente las de turismo, recaudación, tesorería en la zona centro, considerando que esta actividad también le da vida al centro de la ciudad y a la actividad económica.

Partiendo de la problemática que se tiene por la forma y estructura de la ciudad de Guanajuato, se considera necesario descentralizar territorialmente, hacia una zona adecuada, algunas de las dependencias tanto estatales como municipales y/o federales del sector público.

Para lograr este objetivo se requiere de una inversión del estado para la creación de un conjunto de infraestructura y servicios de gobierno que permita optimizar la operación y los gastos de gobierno, además de que facilite la provisión de los servicios a la ciudadanía en un solo espacio geográfico adecuado para esta actividad. Esta concentración presenta como ventaja adicional el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la Administración Pública a un menor costo y, finalmente, favorece la sinergia del trabajo en equipo por parte de los servidores públicos³.

Asimismo, cabe destacar que las nuevas construcciones liberarán espacios que hoy ocupan las oficinas públicas en la zona centro de la ciudad, lo que

³ Ciudad Gobierno: la experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

tendrá un efecto favorable en materia de desarrollo turístico, vialidad, transporte y saneamiento ambiental de la ciudad.

Fortalecer la conectividad vial entre sus áreas funcionales, construyendo las vialidades requeridas para lograrlo y así mismo se requiere mejorar la movilidad de los habitantes con un transporte público eficiente y seguro.

En primer lugar, señalaremos que la conectividad es la capacidad de movilización por la unión de puntos singulares, y por los costos y tiempos de movilización y desde un punto de vista funcional, la conectividad puede ser definida como la capacidad de colocar bienes o servicios en los espacios requeridos, de acuerdo a las demandas de la población. (Rozas, & Figueroa, 2006)

Por lo que, en términos generales, lo que se pretende es estar debidamente conectado con los bienes o servicios, donde se minimicen los costos y tiempos en los desplazamientos.

Se requiere que se haga una inversión en materia de modernización del transporte, más apropiado para las dimensiones de las vialidades en la zona centro, así como la redefinición de las rutas del transporte público. Además, es necesario que se implementen programas de capacitación a operadores del transporte público. Lo anterior con el fin de facilitar la actividad económica productiva y social.

Modernizar su infraestructura, sobre todo en la zona centro y donde ésta ya se encuentra obsoleta, y así mismo se requiere cubrir los rezagos en la cobertura de los servicios urbanos en el centro de población. Para contribuir a elevar la calidad de vida de la población.

Para lograr una adecuada y eficiente cobertura tanto del servicio del agua potable como del drenaje sanitario y pluvial, se hace necesario que se sustituyan las redes de los servicios referidos con materiales de nueva

generación de larga duración, capaces de evitar las fugas del vital líquido, así como para optimizar el uso del mismo.

Esta disponibilidad es un asunto prioritario, donde se debe asegurar su abasto; así mismo se deben incorporar nuevas fuentes de abastecimiento en las zonas donde existe un déficit en su cobertura y un adecuado tratamiento de las aguas residuales.

Cubrir los rezagos de equipamiento cultural, deportivo y recreativo, en especial en las zonas en las que se registra mayor presencia de niños, adolescentes y jóvenes, y cuyos espacios públicos sean lugares de convivencia y de fortalecimiento de la identidad local y del tejido social.

Para cubrir las necesidades del equipamiento urbano, entendido como el conjunto de servicios e instalaciones físicas necesarios para el buen funcionamiento de una actividad, ya sea cultural, deportiva o recreativa, y que representan bienestar a la población que los utiliza.

Es necesario que se logre una adecuada corresponsabilidad entre los ámbitos de gobierno con el fin de que se implementen programas que contribuyan a satisfacer esta necesidad y terminar con el déficit existente.

Cabe señalar que con estas acciones se podrán generar las condiciones necesarias para la población, de manera que se articule un adecuado tejido social, donde todos puedan convivir en el marco del respeto y del derecho.

Por último, lo que se pretende es elevar la calidad de vida, entendida ésta como: “El grado en que una sociedad posibilita la satisfacción de las necesidades de los miembros que la componen, las cuales son múltiples y complejas” (Beltramin, 2003, p.3).

4.5 El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Donde se establece la nueva legislación para la elaboración de los Programas de Ordenamiento Territorial y Ecológico de los Municipios

El Decreto relativo al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato entró en vigor el 1 de enero de 2013, previa publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, donde para su creación se abrogaron diversas leyes, como:

- La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato
- La Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios
- La Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato
- La Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato
- La Ley sobre protección y conservación de la Ciudad de San Miguel de Allende, declarándola, al efecto, Población Típica

A su vez, se derogaron todas aquellas disposiciones que contravinieran al decreto señalado en el artículo tercero transitorio del Código en mención.

El ámbito material de validez del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato corresponde al territorio de la entidad federativa de Guanajuato (en relación a su ordenamiento y administración, que comprende centros de población, aguas de jurisdicción estatal y espacios naturales).

En este sentido, el objeto de estudio del Código en mención obedece al ordenamiento y administración sustentable del territorio; a la formulación, aprobación, cumplimiento, evaluación y actualización de programas; a buscar la conservación de espacios naturales, aguas de jurisdicción estatal y centros de población; así como la participación social en el ordenamiento sustentable, y acciones de inspección y vigilancia.

En tanto, en el artículo 3 del ordenamiento jurídico en mención, se define a la democracia participativa, como la forma de propiciar la participación de la sociedad en el proceso de planeación, ejecución y evaluación del ordenamiento y administración sustentable del territorio; así como la equidad social, mediante la cual se pretende garantizar el ejercicio pleno de los derechos en condiciones de igualdad, con políticas públicas incluyentes. Otro tema relevante es la racionalidad, mediante la cual se pretende ordenar y equilibrar el desarrollo de los centros de población, evitar su crecimiento disperso y la pérdida de tiempo para la movilidad urbana; así como la revitalización de los centros históricos y los espacios públicos.

Mientras que en el Artículo 5 se establece que las políticas y acciones para el ordenamiento y administración sustentable del territorio tenderán a mejorar la calidad de vida de la población, mediante la planeación de una distribución adecuada y sustentable de los servicios públicos, la vivienda, el equipamiento urbano, la infraestructura pública y las actividades productivas. Es importante resaltar la promoción de la participación social en el ordenamiento sustentable del territorio.

Ahora bien, las instancias estatales a las que hace alusión el Código antes mencionado, corresponde a la Secretaría (de Desarrollo Social y Humano), Comisión Estatal del Agua, Comisión de Vivienda del estado de Guanajuato, Instituto de Planeación, así como la Procuraduría (Ambiental y de Ordenamiento Territorial).

En tanto, las instancias municipales que participan en el funcionamiento del ordenamiento corresponden al Ayuntamiento, Presidente municipal, unidades administrativas, Tesorería municipal; además de la participación del el organismo operador de agua.

Por consiguiente, una de las atribuciones de la Secretaría es participar en la promoción de la participación social en el ordenamiento sustentable del territorio del Estado; así como coadyuvar con los ayuntamientos para evitar el

establecimiento de asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del Código (art. 17).

La planeación territorial se efectuará a través de los instrumentos programáticos y de política pública de las que disponen las autoridades competentes, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para la regulación del uso de suelo en el Estado y del desarrollo de los centros de población, propiciando un entorno más equilibrado, eficiente y competitivo, orientado a mejorar el nivel de vida de sus habitantes, protegiendo al ambiente y a los recursos naturales.

La planeación territorial forma parte del Sistema Estatal de Planeación y tendrá como sustento los principios de la planeación democrática previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. (art. 39)

En tanto, la formulación y aprobación de los programas municipales contemplan el siguiente procedimiento (art. 58):

- El Ayuntamiento ordenará a la unidad administrativa municipal en materia de planeación que elabore el diagnóstico para la formulación del proyecto, a partir de los resultados de los estudios e investigaciones de que disponga; una vez elaborado el diagnóstico, el Ayuntamiento ordenará que se elabore el proyecto correspondiente;
- Formulado el proyecto, la unidad administrativa municipal en materia de planeación lo remitirá a las dependencias y entidades de la administración pública cuya opinión se estime necesaria, para que la emitan dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción del proyecto;
- Una vez integradas las opiniones de las dependencias y entidades descritas en la fracción que antecede, o habiendo transcurrido el plazo sin que se hayan formulado, se presentará el proyecto de programa al

Ayuntamiento, el que acordará someterlo a consulta pública; para tal efecto: a) Definirá las bases para la realización de la consulta pública; b) Ordenará que se dé a conocer a la población, a través de los medios disponibles; y c) Dispondrá que se faciliten copias de la versión abreviada del proyecto a quienes lo requieran, para que formulen, por escrito, las observaciones, sugerencias u objeciones que estimen pertinentes (p.55)

El Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, convocará y coordinará la consulta pública, la que deberá consumarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo respectivo.

El Ayuntamiento remitirá al Instituto de Planeación el proyecto del Programa municipal de ordenamiento territorial y ecológico, para que emita la opinión respecto a la congruencia del mismo con el programa estatal.

El Instituto de Planeación emitirá la opinión a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del mismo; en caso de que no sea emitida la opinión correspondiente dentro del plazo señalado, se entenderá que el proyecto de programa municipal es congruente con el programa estatal.

Una vez, concluida la consulta pública y recibidas las opiniones emitidas o transcurrido el plazo sin que éstas hayan sido presentadas, el Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa en materia de planeación, efectuará las adecuaciones procedentes, dentro de los diez días hábiles siguientes.

El proyecto del Programa municipal de ordenamiento territorial será presentado, con las adecuaciones efectuadas, al Ayuntamiento para su aprobación.

Aprobado el programa, el Presidente Municipal: a) Gestionará la publicación en términos del último párrafo del artículo 42 del Código; b) Tramitará y obtendrá

su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; y c) Enviará a la Secretaría y al Instituto de Planeación una copia de la versión integral del programa municipal. (p. 57)

Los programas municipales definirán, al menos, las políticas generales, objetivos y metas para:

I. Determinar las distintas zonas ecológicas del Municipio; **II.** Establecer la zonificación en la que se especificarán los usos y destinos de las zonas y corredores en que se distribuya el territorio municipal; **III.** Delimitar los centros de población, conforme a la clasificación básica del territorio en áreas urbanizadas, áreas para consolidación, áreas para crecimiento y áreas no urbanizables; **IV.** Proteger al ambiente y a los recursos naturales, a fin de restaurar y conservar el equilibrio ecológico en el Municipio; **V.** Preservar el ciclo hidrológico, considerando integralmente las fuentes de dotación de agua potable, la recuperación de las aguas superficiales, la captación del agua pluvial, el tratamiento, saneamiento y reuso del agua; **VI.** Localizar, diseñar, estructurar, mejorar y ejecutar las obras de infraestructura pública y equipamiento urbano; **VII.** Fomentar la movilidad urbana integrada y sustentable, privilegiando el uso del transporte público masivo, de sistemas no motorizados y de aquéllos de menor impacto ambiental; **VIII.** Identificar y clasificar el patrimonio cultural urbano y arquitectónico; **IX.** Establecer los criterios de regulación ambiental para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los programas correspondientes; **X.** Conservar y mejorar el paisaje y la imagen urbana; **XI.** Identificar las zonas de riesgo y establecer las modalidades y restricciones al uso del suelo y a las construcciones; **XII.** Identificar los instrumentos financieros que permitan la suficiencia de recursos para la realización de las siguientes diversas acciones; **XIII.** Establecer las bases e instrumentos para: **a)** Evitar la concentración de la propiedad inmobiliaria; **b)** Promover una relación conveniente entre la oferta y la demanda de la vivienda; entre otras. (Art. 60)

Los programas municipales deberán ser revisados y, en su caso, actualizados dentro de los seis meses siguientes a la publicación del programa estatal o de sus respectivas actualizaciones. (Art.62)

En cuanto al tema de participación social, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos promoverán la participación social en la formulación, actualización, ejecución y evaluación de los programas a que se refiere el Código, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables. (Art. 516)

Los objetivos de participación social obedecen a (Art. 517).

1. Fortalecer la comunicación entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, con la población en forma permanente y eficaz;
2. Colaborar en la formulación, actualización, ejecución y evaluación de los programas;
3. Vigilar el desarrollo y cumplimiento de los programas;
4. Denunciar ante las autoridades competentes, los hechos, actos u omisiones que contravengan el Código y los programas; y
5. Solicitar la adopción de las medidas de seguridad previstas por el Código.

Por lo que respecta a la participación de las asociaciones de habitantes, el Código en mención señala en su artículo 519, que los habitantes que deseen participar en los procesos de planeación relativos al ordenamiento sustentable del territorio, lo podrán hacer a través de las asociaciones de habitantes, sin perjuicio de los derechos que tengan y puedan ejercer individualmente.

En el tema de consulta sobre el ordenamiento y administración sustentable del territorio, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, el Instituto de Ecología, la Comisión Estatal del Agua, el Instituto de Planeación, la Comisión de Vivienda y las autoridades municipales, podrán solicitar la opinión, asesoría, análisis y consulta de instituciones y organizaciones académicas, profesionales y de investigación en las diversas materias que inciden en el ordenamiento y administración sustentable del territorio. (Art. 520)

Es de destacar que la Comisión Estatal del Agua y la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, señaladas en las leyes de Aguas para el Estado de Guanajuato y de Vivienda para el Estado de Guanajuato, respectivamente, conservarán la misma naturaleza jurídica, obligaciones, estructura, personal y presupuesto con el que actualmente desempeñan sus funciones. (art. 9 transitorio).

La denuncia es otro de los temas que se retoman en el ordenamiento jurídico, donde se manifiesta que cualquier persona podrá denunciar ante las autoridades competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir el incumplimiento de obligaciones y el ejercicio de los derechos establecidos en el Código y en los ordenamientos que de éste deriven (Art. 531).

Por lo que respecta a la denuncia de la existencia o formación de asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del **Código** podrán ser denunciadas por cualquier persona ante la unidad administrativa municipal, a efecto de que se formulen las denuncias o se ejerzan las acciones legales ante las autoridades competentes. (Art. 532)

Conclusiones

En el presente estudio de caso, se realizó un análisis crítico del Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guanajuato de 1994 y los impactos que se han tenido por la falta de su actualización al año 2011, donde el acelerado crecimiento de la ciudad trajo consigo una muy seria problemática tanto urbana como social, derivado de la falta e implementación de políticas de control, crecimiento, conservación y mejoramiento, lo que ocasionó un crecimiento anárquico sin control ni regulación.

Cabe señalar que en el periodo referido, el municipio de Guanajuato ha estado gobernado por los tres principales partidos políticos, el Revolucionario Institucional, el de la Revolución Democrática y el de Acción Nacional, los cuales no fueron capaces de controlar el crecimiento del centro de población.

Por lo tanto, y una vez realizado este análisis, donde se identificaron los problemas más graves que padece el centro de población se hace necesario limitar y desalentar su expansión territorial anárquica, dando un orden a su desarrollo, mediante la incentivación a la re-densificación urbana, la revitalización de sus distintas áreas y el aprovechamiento de los lotes baldíos dentro de la mancha urbana actual, ya que como se ha establecido, mientras exista mayor densidad, menores serán los costos de infraestructura y servicios.

De igual forma, es necesario considerar a la infraestructura, el equipamiento y los servicios como los soportes de las actividades urbanas que permitan detonar los niveles de calidad de vida.

Por ello, se debe contemplar el desarrollo del centro de población de Guanajuato, con una visión y una política de desarrollo integral que comprenda el crecimiento económico vinculado al aprovechamiento sustentable y ordenado del territorio.

El tema del transporte público, como se mencionó en el estudio, es uno de los principales problemas de la ciudad, por ello no se deben interponer los

intereses particulares o de grupo por encima de los intereses de la población de Guanajuato.

El centro de población de Guanajuato debe considerar a sus vialidades intra e interurbanas como los articuladores urbanos, reconociendo que son indispensables para el traslado de sus habitantes y de los bienes e insumos necesarios para la adecuada realización de las actividades que se desarrollan en él, por lo que se debe considerar mejorar su conectividad, y desarrollar una movilidad urbana óptima, segura y eficiente, observando principalmente la disminución de tiempos de traslado, la energía y los costos.

Referente al medio ambiente y a la protección de las áreas de preservación natural, éste debe ser protegido y respetado para que no continúe impactado por la invasión de asentamientos humanos irregulares. La sana evolución de nuestro centro de población demanda un eficiente equilibrio entre la conservación del patrimonio histórico edificado y la innovación urbanística y arquitectónica.

Por ello, el reto de la planeación es generar procesos participativos con gran difusión, en los que se logre elevar la visión a largo plazo y dar soluciones inmediatas, a través del impulso de un modelo de ciudad que sea ambientalmente sustentable, socialmente equitativo, económicamente productivo y urbanísticamente ordenado, y como sociedad construir una ciudadanía informada, responsable y que, asimismo, se desarrolle una participación social representativa y efectiva⁴.

Por lo que se requiere la voluntad política, solidaridad, una estrategia y saber encontrar para cada problema una ecuación de co-responsabilidad, como lo refiere Jaime Lerner, asimismo se requiere una visión multidisciplinaria e

⁴ Foro "La Ciudad que Queremos". (2012). Departamento de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Sonora.

integral, donde se establezcan metas concretas para elevar la calidad de vida de la población, así como adecuados sistemas de evaluación del cumplimiento de los instrumentos de planeación.

**“La ciudad es la solución, no el problema”
Jaime Lerner**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arnestein, S. (2000). *Ladder of Citizen Participation (1969)*. En *The City Reader*. FT Le Gates & F. Stout (Ed). London: Routledge.

Beltramín, O. y J. Bravo (2003). *Región Metropolitana: Índice de calidad de vida a nivel comunal*. Documento de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana, Santiago de Chile.

Brakarz, J. (2002). *Ciudades para Todos*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

CNJUAC (2012, Enero 3). Los antecedentes del derecho urbanístico en México. Recuperado el 28 de Septiembre de 2012, de: <http://www.cnjur.org.mx/docs/articulos/antecedentes.pdf>

Decreto Ley N° 272. Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato No. 154. Segunda Parte, 25 de septiembre de 2012. *FE DE ERRATAS* P.O. 164, Tercera Parte del 12 de octubre de 2012.

Enger y Smith. (2006). *Ciencia Ambiental*. 10ª ed. Mc Graw-Hill/Interamericana Editores: México, D.F.

Félix, H. (2012.) *Hacia un Desarrollo Urbano con Desarrollo Humano*. México. Ecos del desarrollo Urbano, SEDESOL.

Garza, Gustavo & Martha Schteingart (2010). *La Transformación Urbana de México, 1970-2020*. Primera Edición Vol. II, México: El Colegio de México.

Gutiérrez, J. (2009, Mayo). Planeación urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución. Recuperado el 17 de septiembre de 2012, de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=>

Hardoy, Jorge (1988). "Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. su traslado a América Latina". En Hardoy, Jorge y Richard Morse (Comps.) *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, Argentina.

Hernández M. (2007, Mayo) Participación Ciudadana y el rescate a la Ciudad. Recuperado el día 24 de Octubre de 2012, de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/287/915>

_____Indicadores de calidad de vida urbana (2005). Teoría y metodología Universidad Nacional de Quilmes. Germán Leva: Argentina.

Leonel, Francisco. (2005). *El Derecho a la Ciudad y su sentido dentro del Espacio Público como experiencia vivencial*. Universidad Piloto de Colombia: Colombia.

Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el día 7 de octubre de 1997.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada DOF 04-06-2012.

Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el día 27 de diciembre de 2011.

Marrero Marín, Cudeiro y María del Carmen Azorín Domínguez: "Referentes teóricos del ordenamiento territorial y su impacto en el desarrollo local endógeno". En Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 166, 2012. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2012/>

Moughtin, C. (1999). *Urban Design: Street and Square*. Oxford, Architectural Press. Recuperado el día 29 de septiembre de 2012 http://books.google.com.mx/books/about/Urban_design.html?id=HjpUAAAAMA_AJ&redir_esc=y

Rozas, P. y O. Figueroa. (2006). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial*, Vol. I CEPAL (ONU): Santiago de Chile.

Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Guanajuato, aprobado por el Cabildo el día 27 de julio de 1994, publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado el día 9 de julio de 1996 e inscrito en el Registro Público de la Propiedad el día 15 de noviembre del mismo año.

Pradilla Cobos, Emilio (1995). "La política territorial y la configuración urbano regional" en Desarrollo regional y urbano (tendencias y alternativas), tomo II, pp. 131–151.

Proyecto de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población y Programa de Desarrollo Urbano de Guanajuato. (2011). Gto. Realizado por el Estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México,

Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. 2012

Ramos J. (1998, Diciembre). Reseña de "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Recuperado el 10 de octubre de 2012 de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19607308>

Rionda Ramírez, Jorge Isauro. (2008). *Distribución de la población y crecimiento urbano en México, Análisis Económico*. Vol. XXIII, Núm. 52, sin mes, pp. 201-218 Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco México. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/413/41311484012.pdf>

Rodríguez C. (2011) *Urbanismo para la riqueza una realidad viable para México y para sus ciudades*. UNAM. Recuperado el 5 de Octubre de 2012 de, http://imaginarios.com.mx/redmcs/syp/iv/barrios_populares/mesa1/carlos_rodriguez_cobos.pdf

Troitiño Vinuesa, Miguel A. (2003). *La protección, recuperación y revitalización funcional de los centros históricos ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar: España.

Unikel. L & A. Necochea. (1975). *Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wirth (2001, Octubre). *Leer la Ciudad. Ensayos de antropología urbana. El Urbanismo como forma de vida*. Recuperado el 22 de octubre de 2012 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/815/81501014.pdf>