

## Tensiones en la planeación territorial de Zapopan, entre la expansión y la contención urbana

 **Samuel Hernández Vázquez.**

Investigador posdoctoral de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma de Baja California, Baja California, México.

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara, México.

Correo electrónico: samuel.hernandez23@uabc.edu.mx

**Recibido:** 16 de julio de 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### Resumen

El área metropolitana de Guadalajara enfrenta dinámicas espaciales complejas y cambiantes, plagadas de múltiples desafíos. Las tensiones de la planificación la presionan para (re)definir su papel ante infraestructuras urbano-económicas inadecuadas, propias de la fragmentación y la expansión urbana. En el municipio de Zapopan, estado de Jalisco (México), las políticas de uso del suelo muestran una tensión entre los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL). El objetivo aquí es mostrar la gestión del POEL como instrumento de planeación, subordinada a las dinámicas del desarrollo urbano y el mercado inmobiliario, mediante la aplicación de una metodología de corte documental-etnográfica. Se detecta que el municipio de Zapopan no contempla la integralidad del territorio en la planificación puesto que no posee los instrumentos de planeación territorial y ecológica que se ajusten a las dinámicas de la ciudad, y eso contribuye al deterioro ambiental y a la expansión desarticulada y fragmentada.

**Palabras clave:** planes de desarrollo urbano, ordenamiento ecológico, expansión urbana, Zapopan.

## **Tensions in Zapopan's Territorial Planning: Between Urban Sprawl and Containment**

### **Abstract**

The Guadalajara metropolitan area faces complex and changing spatial dynamics, fraught with multiple challenges. Planning tensions seek to (re)define its role in response to inadequate urban-economic infrastructures, typical of urban fragmentation and sprawl. In the municipality of Zapopan, state of Jalisco (Mexico), land use policies reveal a tension between the Partial Urban Development Plans and the Local Ecological Management Program (POEL, by its Spanish acronym). The objective here is to demonstrate the management of the POEL as a planning tool, subordinated to the dynamics of urban development and the real estate market, using a documentary-ethnographic methodology. It is found that the municipality of Zapopan does not consider the comprehensiveness of the territory in planning, lacking the territorial and ecological planning instruments that adjust to the dynamics of the city, thereby contributing to environmental deterioration and disjointed, fragmented expansion.

**Keywords:** Urban development plans, Ecological planning, Urban sprawl, Zapopan.

## **Tensões no planejamento territorial de Zapopan, entre expansão e contenção urbana**

### **Resumo**

A área metropolitana de Guadalajara enfrenta dinâmicas espaciais complexas e mutáveis, repletas de múltiplos desafios. As tensões de planejamento pressionam a fim de (re)definir o seu papel face às infra-estruturas urbano-econômicas inadequadas, típicas da fragmentação e expansão urbana. No município de Zapopan, estado de Jalisco (México), as políticas de uso do solo mostram uma tensão entre os Planos Parciais de Desenvolvimento Urbano e o Programa de Planejamento Ecológico Local (POEL). O objetivo aqui é mostrar a gestão do POEL como instrumento de planejamento, subordinado à dinâmica do desenvolvimento urbano e do mercado imobiliário, por meio da aplicação de uma metodologia documental-etnográfica. Detecta-se que o município de Zapopan não considera a integralidade do território no planejamento, pois não possui instrumentos de planejamento territorial e ecológico que se ajustem à dinâmica da cidade, e isso contribui para a deterioração ambiental e para a expansão desarticulada e fragmentada.

**Palavras-chave:** planos de desenvolvimento urbano, planejamento ecológico, expansão urbana, Zapopan.

## Introducción

La ciudad influye e impacta sobre la zona periurbana, por lo que su abordaje y planeación requieren de una visión integrada de los usos del suelo, de los actores involucrados y de las actividades económicas que se producen en ella. Además, se trata de un área compleja por los procesos rururbanos diferenciados, mezclados y contiguos.

Los vínculos entre lo rural y lo urbano se abordan en la planeación que determina el uso y ocupación del territorio acorde con sus potencialidades y limitaciones, así como con las expectativas y aspiraciones de la población en el orden económico, social, cultural y ecológico. Empíricamente, el espacio rururbano se proyecta a partir de las características de la ciudad, no solo desde las políticas públicas o los cálculos de la planeación que responden a necesidades, pero en todo caso estos se subordinan a la urbanización como modelo hegemónico de desarrollo.

En este artículo se expone el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Zapopan (POETZ) siguiendo sus diferentes etapas y su impacto en el territorio. Además de mostrar que “uno de los mayores retos de la planeación de recursos naturales sigue siendo el ajustar las estrategias de conservación y mantenimiento ecológico dentro de aquellas políticas de desarrollo rural y los programas [municipales]” (Ramírez García *et al.*, 2016, p. 75), se suscribe que

el ordenamiento ecológico del territorio permitirá tener un instrumento de planeación para regular el emplazamiento de las actividades productivas, además de promover el desarrollo sustentable a partir de los usos del suelo y criterios ecológicos para el aprovechamiento del territorio municipal, sentando las bases para la restauración y recuperación de los recursos naturales, los cuales conformarán la plataforma del desarrollo económico y social estableciendo uno de los lineamientos estratégicos de la política ambiental. (Ramírez García *et al.*, 2016, p. 84)

En particular, se expone la tensión entre la aplicación de los planes parciales de desarrollo urbano (PPDU) y el respaldo político del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Zapopan (POELZ), ambos respondiendo a la lógica de expansión del área metropolitana de Guadalajara (AMG). Se analizan los momentos en que se representa el territorio en el proceso de creación, implementación, aplicación y evaluación de la política ambiental a escala municipal.

## La necesidad de planear y programar la zona rururbana

La urbanización transforma la vida de las personas campesinas y de los pueblos cercanos a la ciudad. El mundo rural “se ha convertido en una parte integral de la producción industrial y del consumo. [...] El tejido urbano crece, extiende sus fronteras, corroe los residuos de la vida agraria” (Lefebvre, 2003b, p. 5). Se expande hacia las áreas no urbanas, conectándolas a la lógica del capital, como lo expone Brenner:

La explosión socioespacial a medida que las prácticas urbanas, las instituciones, las infraestructuras y los entornos construidos se proyectan agresivamente en el antiguo ámbito no urbano y a través de él, aniquilando cualquier diferenciación transparente entre la ciudad y el campo, y vinculando las economías locales y regionales más directamente a los flujos transnacionales de materias primas, productos básicos, mano de obra y capital. (2013, p. 17)

Conceptualmente, lo rural es opuesto a lo urbano, lo enfrenta, sin subsumirse en este. Primero, porque el campo constituye un territorio extenso y geográficamente diverso (agreste); segundo, la distancia influye de manera persistente a pesar de la conectividad; tercero, lo rural está atravesado por un sentido de comunidad y una forma distinta de organizar el espacio-tiempo, privilegiando la continuidad del modo de vida tradicional.

En contraposición, lo urbano privilegia la producción de la ciudad capitalista, a través del

neoliberalismo (dejando la máxima iniciativa a los negocios privados y en lo que se refiere al urbanismo, a los promotores inmobiliarios y los bancos) y el neo-dirigismo (haciendo hincapié en la planificación del “pincel amplio” y en lo que respecta al desarrollo urbano, fomentando la acción de expertos y tecnócratas, por el capitalismo estatal). También sabemos que hay compromisos; el neoliberalismo deja cierto lugar para el “sector” público y para la acción concertada de los servicios estatales; el neo-dirigismo invade sólo prudentemente el “sector privado”. (Lefebvre, 2003a, p. 137)

La ciudad se construye bajo su propio proceso histórico-geográfico (Brenner, 2013), cuyos actores son movidos por el capital; sin embargo, siempre habrá lugar para crear nuevos espacios con sus propias lógicas en los suburbios, en las zonas marginales y en el mundo rural, “en cuanto que la ‘ciudad’ tiene una historia emblemática y simbólica profundamente inserta en la búsqueda de significados políticos” (Harvey, 2019, p. 15). En la ciudad siempre caben proyectos alternos y contrahegemónicos.

El modelo hegemónico de desarrollo urbano se encuentra en crisis porque no es sostenible para todas las ciudades del planeta. La academia debe empezar a cambiar este paradigma y pensar desde lo otro no urbano (rural), para habitar de forma distinta la ciudad. La planeación de las ciudades y sus regiones se asemeja a la metáfora del niño que toda su vida ha vivido en la ciudad y recrea en su mente la imagen de la vaca a partir del envase de leche. Al no conocer los entornos y procesos de las vacas, reproduce la imagen del envase de leche. De igual forma, los urbanistas recrean la ciudad a partir de sus imágenes preconcebidas. Así como el niño deconstruye su imagen al conocer las vacas y su entorno real, los urbanistas deben romper la mirada epistemológica del ciudadcentrismo para comprender y ajustarse a las otras maneras de habitar (humanas y no humanas) que existen en el planeta.

El planteamiento de Neil Brenner y Christian Schmid (2015) promueve esta crítica y deconstrucción epistemológica de la ciudad unidimensional. Según los autores, se deben tomar en cuenta otros fenómenos que acontecen en la ciudad, como

la migración del campo a la ciudad; el aumento de los niveles de población en las grandes ciudades; la concentración de las inversiones y las capacidades económicas en los centros de población densos; la difusión del urbanismo como forma sociocultural en las ciudades y pueblos, medianos y pequeños; o la propagación de servicios, mercancías, tecnologías, infraestructuras o entornos construidos similares a los de las ciudades en todo el territorio. (2015, p. 169)

Frente a los problemas abordados bajo la perspectiva urbanocéntrica estos autores proponen una aproximación multidimensional para caracterizar la urbanización que “implica una amplia constelación de transformaciones materiales, sociales, institucionales, medioambientales y cotidianas asociadas a la industrialización capitalista, a la circulación del capital y a la gestión del desarrollo territorial a diversas escalas espaciales” (Brenner y Schmid, 2015, p. 172).

De aquí que también se tenga una visión integral en que el mundo rural es apéndice del urbanismo.

Mientras que las ciudades generalmente se entienden en sus propios términos, y ciertamente sin ningún nerviosismo detectable acerca de definir o justificar esa comprensión, las áreas rurales representan más de un sitio de lucha conceptual, donde el otro no urbano cumple con las condiciones multifamiliares de escalas y estilos de vida muy diferentes. (Cloke, 2006, p. 18)

Es difícil definir la vida rural debido a los “marcos teóricos que iluminan imágenes muy diferentes de la ruralidad” y a sus “condiciones cambiantes (a veces rápidas)” (Cloke, 2006, p. 18). Los marcos teóricos desde los cuales se aborda la vida rural son el funcional, el económico-político y el de la construcción social. Aunque cada

uno tiene ventajas, también presentan límites, por lo que han sido absorbidos por los estudios de la ciudad.

Si hay una tensión entre lo urbano y lo rural, se busca superar esa dicotomía para abordar las zonas periurbanas caracterizadas por el cruce urbano-rural y su influjo relacional. Este espacio limítrofe implica tensiones entre diferentes actores al interponer intereses, normas, representaciones y valores. El territorio se construye a partir de las relaciones de poder y de gobierno, ámbitos de administración representados en sus escalas y sus límites, puesto que

las estrategias territoriales son empleadas por individuos o grupos con el fin de alcanzar o mantener el control. Ya sea explícito o implícito, el control sobre el territorio es una fuerza motivadora política clave y la distribución del espacio o territorio específico resulta de la interacción de las fuerzas sociales y políticas. (Storey, 2012, p. 8)

El crecimiento de la ciudad hace visibles las fuerzas productivas y las relaciones sociales mediante la innovación tecnológica y de infraestructura implementada en la zona periurbana. La determinación del uso y del valor del suelo tiene un efecto en las actividades socioeconómicas. Para las localidades conurbadas a la ciudad, su historia, identidad y tradiciones, a menudo expresadas en las actividades agrícolas y en las características medioambientales que preservan, son de gran relevancia. Por lo tanto, la planeación y la determinación del uso del territorio deben promover su articulación y la corresponsabilidad en el desarrollo de sus propias realidades.

Las dinámicas globales y nacionales se entrelazan influyendo en los usos del suelo y la localización de las actividades económicas. Frente a estos escenarios que se plasman en las zonas periurbanas, los municipios implementan el ordenamiento territorial, cuyo objetivo “se ocupa de la presencia, distribución y disposición en el territorio de aquellos hechos a los que le confiere capacidad de condicionar o influir en el desarrollo y bienestar de sus habitantes” (Cabrales, 2006, p. 601). En este sentido, como prácticas administrativas, las políticas de ordenamiento territorial en México toman dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana y otra, hacia la aplicación de política ambiental.

Sánchez *et al.* (2013) distinguen y definen el ordenamiento ecológico territorial (OET), como “el instrumento de política ambiental para regular el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (p. 27); y el ordenamiento territorial (OT), como el “instrumento de política territorial integral y una estrategia de desarrollo socioeconómico la cual, mediante la articulación de políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (pp. 27-28). Uno mantiene un enfoque ecológico-ambiental y el otro sigue un enfoque urbanista y de asentamiento humano.

La gestión del suelo tiene dos enfoques: uno administrativo que obedece a las urgencias y lineamientos del desarrollo urbano, centrado en el manejo de las reservas territoriales y del suelo, entendido como recurso económico que se sobrepone a las exigencias de la cadena productiva; y otro que prioriza los servicios ambientales y pugna por la protección natural y ambiental del suelo, entendido como un bien intrínseco relacionado con los ecosistemas que son claves para el territorio. En México, ambos enfoques, desde sus diferencias, han dado lugar al diseño institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), que crea políticas públicas para regular y gestionar el territorio, y de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que crea políticas públicas para proteger y conservar el medio ambiente, conciliando el desarrollo económico y la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural mediante el ordenamiento ecológico del territorio.

Sin embargo, el ordenamiento del territorio a nivel nacional enfrenta desafíos, limitaciones y tareas pendientes (Sánchez *et al.*, 2013; Oseguera *et al.*, 2010). Primero, cabe resaltar que ambas vertientes del ordenamiento territorial, en la práctica, no están articuladas ni coordinadas por los diferentes órdenes de gobierno ni por mecanismos para su gestión y funcionamiento. Los dos instrumentos “son indicativos, no vinculantes, de tal forma que no obligan a su cumplimiento ni existen sanciones para quien falte al mismo” (Sánchez *et al.*, 2013, p. 38). Segundo, “en su enfoque y sus objetivos se traslapan, lo cual trae como consecuencia una competencia y duplicación de esfuerzos al momento de elaborar dos instrumentos diferentes para cada unidad administrativa” (p. 39). Tercero, el retraso en su publicación como decreto es mayor al tiempo invertido en su elaboración. Y cuarto, adolece de falta de respaldo político, así como de asignación de personal capacitado para dar seguimiento a la gestión y aplicación (p. 40).

La planeación urbana opera bajo el principio de previsión de escenarios futuros en la toma de decisiones, para corregir o prevenir problemas complejos; analiza los factores de localización para lograr mayor rentabilidad social o económica y armoniza el espacio con políticas sectoriales. Los asuntos que enmarca son:

- El establecimiento de límites al crecimiento de las ciudades y la descentralización.
- La instrumentación del *zoning* o zonificación.
- La consideración de la ciudad como un agregado de unidades de vecindad.
- La región como ámbito de planificación física y alternativa a las metrópolis. (Cabral, 2006, p. 603)

La zonificación es una fórmula para asignar y regular los usos del suelo urbano bajo el criterio de homogeneidad, norma la imagen urbana, la altura y demás características de la vivienda, asegura la plusvalía y fomenta el uso indiscriminado del suelo (Cabral, 2006). El desarrollo urbano ejerce una presión que sobrepasa las capacidades institucionales, mediante la expansión descontrolada. En este contexto, los instrumentos jurídicos se tienen que adaptar a lo construido, sin respetar la planeación previa basada en el beneficio a largo plazo.

El problema se enfoca en la tensión en la que está inmersa la planeación del territorio del municipio de Zapopan, que forma parte del AMG y es el municipio con mayor población (figura 1). Actualmente alberga 1.4 millones de habitantes. En la conformación del problema se expone el papel del POETZ como instrumento de planeación subordinado a las políticas de desarrollo urbano, que favorecen las dinámicas del mercado inmobiliario. El municipio de Zapopan ha creado planes y programas de desarrollo urbano que lo posicionan a nivel nacional e internacional, sin embargo, se mantiene pasivo ante el deterioro ambiental y la expansión urbana desarticulada y fragmentada.

Lo que diferencia los PPDU del POELZ es una línea delgada que tiende al detrimento medioambiental disfrazado con ínfulas de “desarrollo”, más que a la conservación y manejo sostenible del territorio. El traslape de la sobreplaneación del territorio acentúa la problemática ambiental, sin medir su impacto, la tendencia de degradación y las condiciones de vida de la población (Oseguera *et al.*, 2010).

## Metodología

El territorio constituye el lugar donde acontecen los cambios históricamente y donde los elementos socioambientales se plasman para medir la interrelación urbano-rural de la zona periurbana. Para engarzar la multiescalaridad del territorio y su representación se hizo uso de diversas técnicas emanadas de la etnografía, articulando “en una misma etnografía, la figura y el trasfondo, el acontecimiento pasajero y la historia de larga duración, el simbolismo convencional y el diferencial” (Restrepo, 2018, p. 12).

Se toma como caso de estudio el municipio de Zapopan, que forma parte del AMG, para exponer la gestión del POELZ y las implicaciones políticas en el territorio. El presente texto surge asociado a la tesis doctoral realizada en el periodo de 2018-2022 en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas). Parte del material que se utiliza es del trabajo de campo realizado en dos periodos (2019 y 2020) en la localidad de Tesistán y en las instancias municipales.

Se hace uso de diferentes archivos y documentos generados por el POETZ 2006 y el POELZ 2018. De manera personal se entrevistó al geógrafo Jaime Martínez, que



trabaja en la secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Zapopan, el 9 de julio 2019; al licenciado Miguel Arturo Vázquez Aguilar, director de Medio Ambiente, el 1.º de marzo de 2021; al Dr. Luis Gabriel Torres, profesor investigador del Ciesas, Unidad Occidente, el 18 diciembre 2020. Del archivo del POELZ 2018 se retoma una entrevista al arquitecto Carlos de Alba, exdirector de Medio Ambiente de Zapopan (2004-2006), del 28 de febrero 2017.

## Resultados

El municipio de Zapopan concentra zonas con la mayor plusvalía de la ciudad, pero también zonas con alta marginalidad. Actualmente se encuentra conurbado en el AMG, que tiene una expansión urbana mayor a su densidad poblacional. La fragmentación del espacio es un efecto visible, sobre todo en la zona periurbana que se yuxtapone con actividades agrícolas. En *Metrópolis de México 2020*, el Inegi, el Conapo y la Sedatu señalan que el AMG ha tenido una tasa de crecimiento media anual de 1.6 % entre 2010 a 2020, una expansión de 36 000 km y una densidad media urbana (DMU) de 122.3 habitantes/ha. Para el 2020 la superficie era de 72 711 hectáreas. En el municipio de Zapopan la tasa de crecimiento media anual fue de 1.8 % entre 2010 a 2020; la expansión de 1156.2 km<sup>2</sup>; y la DMU de 110.4 habitantes/ha. El panorama agrícola se complica frente a la presión urbana de la ciudad, puesto que se ha industrializado y los insumos se han encarecido.

Los ordenamientos ecológicos representan cartográficamente unidades ambientales que mantienen un carácter territorial homogéneo. Estos son mecanismos de planeación que permiten aprovechar los recursos naturales, propiciar la negociación de los actores, invertir de manera efectiva y articular los esfuerzos de las distintas iniciativas que se desarrollan en las comunidades, comarcas y municipios (Ramírez García et al., 2016). En México hay cuatro tipos de ordenamiento ecológico del territorio: nacional, regional, local y marino. Su base legal aparece en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), aprobada en 1988 y reformada en 1996. En esta ley se introdujo el concepto de *ordenamiento ecológico*, definido como

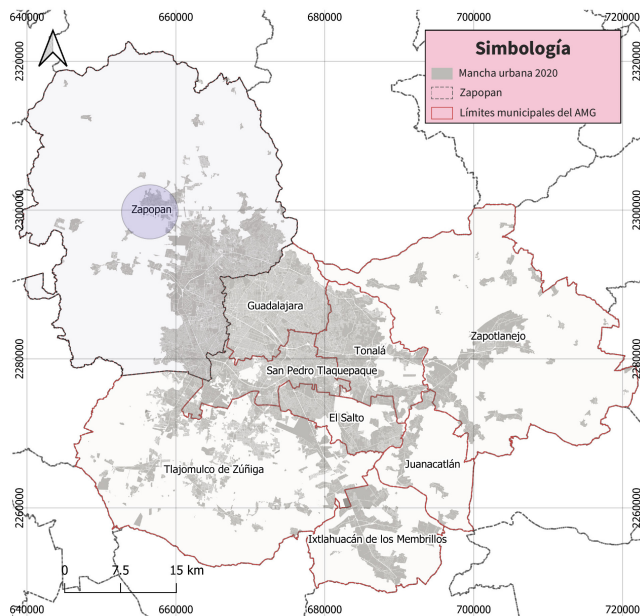
el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, p. 5)

El Departamento de Ordenamiento Territorial y Geografía de la Universidad de Guadalajara fue la instancia que elaboró el instrumento técnico del POETZ<sup>1</sup> en

1 El primer instrumento se nombró POETZ (2006), y después de la evaluación se denominó POELZ (2018); se cambió territorial por local, como se determina en la LGEEPA.

2006. El instrumento técnico avalado en el 2006 logró su objetivo identificando la problemática municipal en lo concerniente a los subsistemas físico-biótico, demográfico, económico-productivo, urbano-regional y político-administrativo, y sus interrelaciones a partir de tres escalas de análisis: regional, municipal y local. El programa ofrece la posibilidad de configurar una división interna del municipio en 5 unidades funcionales del territorio, 12 complejos paisajísticos y 96 unidades de gestión ambiental (UGA). Las UGA indican una dinámica medioambiental propia, en que se integran procesos territoriales de mayor jerarquía (la metrópoli, la región) que los actores municipales identifican de forma individual y las distinguen entre ellas (Rentería Vargas *et al.*, 2011).

**Figura 1.** Ubicación del municipio de Zapopan en el AMG



**Fuente:** elaboración propia con base en SCINCE (2020).

El instrumento técnico presentado por el equipo técnico no favoreció su aplicación inmediata. Siendo alcalde Arturo Zamora, quien promovió su elaboración, no estuvo

en su validación, ya que se ausentó el último año de su gestión para hacer campaña a la gubernatura de Jalisco. Se quedó suspendido en “los cajones” sin un decreto ni mecanismos de operatividad. El arquitecto Carlos de Alba señala al respecto:

En su momento nos quedamos con una propuesta de reglamento que debería implementarse de acuerdo a la Ley General, que debía ser turnada por el Ayuntamiento, pero como suele suceder en las administraciones municipales, los plazos se fueron alargando de tal manera, que llegamos en un mal momento al cierre de la administración. Con los temas de las autorizaciones, aunque logramos tener un instrumento técnico de muy buena calidad, no logramos la autorización en términos jurídicos. (Comunicación personal, 28 de febrero de 2017)

El instrumento quedó guardado por cinco años hasta que se formalizó su decreto. Los permisos y el crecimiento urbano siguieron su curso en el Valle de Tesislán a pesar del freno que representó el fenómeno natural de las grietas en Nextipac en el 2004.

[El POETZ] se quedó dormido los tres años de la administración de Juan Sánchez Aldana y dos años (casi) de Héctor Vielma, hasta que de repente... no estoy muy seguro si fue la Villa Panamericana o no sé qué fue lo que desató su atención... algo sucedió, pero fue algo de carácter político definitivamente. (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017)

La falta de autorización del POETZ es un ejemplo de fallas en la aplicación de política pública sobre el ordenamiento territorial en el municipio. Con la finalidad de resolver las controversias de los permisos de urbanización, el POETZ ofrece elementos técnicos para los dictámenes de los proyectos públicos y privados de urbanización en el municipio.

[Sin embargo,] existía un claro antagonismo entre los instrumentos de la Dirección General de Ecología, que en ese entonces tenían que ver con los cambios de uso de suelo y la autorización de licencias municipales en referencia a los planes parciales de desarrollo urbano que todavía promueven desarrolladores privados y que en muchas ocasiones eran contrarios a cualquier criterio de carácter ecológico. (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017)

En ese entonces no se contaba con un instrumento de política territorial que ordenara el territorio a partir de sus características geográficas y ecosistémicas.

El problema de fondo, como se muestra, son los intereses que promueven el crecimiento urbano. Al no tener una normativa clara para otorgar los permisos de construcción, se elaboró un instrumento técnico, al que luego se le dio fuerza jurídica. En el 2011 se decretó finalmente el POETZ, pero para este entonces muchos permisos ya estaban dados. “Mientras los intereses económicos sigan siendo el único o el más importante de los factores de decisión, el nombre del regidor, del

director de obras públicas o del director de ecología es lo de menos” (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017).

Sin embargo, el programa no ha tenido papel decisivo en el territorio, y tampoco reúne los intereses para conservar la vocación medioambiental del suelo. El actual director de Medio Ambiente de Zapopan expone su visión del POELZ respecto del desarrollo urbano en el municipio, diferenciándolo de los PPDU:

si se construye, desarrolla o modifica en cualquiera avenida dentro de la ciudad o en una zona urbana se usan los planes parciales, reglamentan si se puede construir uno, dos, diez niveles; si puede ser uso habitacional, comercial y demás. Cuando el desarrollo se encuentra fuera de los PPDU, se usa el POEL, se estructura en UGA, donde se establecen las características del predio y se determina la compatibilidad del suelo con asentamientos urbanos, uso agrícola, comercial o industrial. Nosotros (Dirección del Medio Ambiente) admitimos o no, [ante] una solicitud para construir una torre de cuatro niveles dentro del bosque La Primavera, vamos a la UGA puntual y señalamos la ubicación, clasificación y usos del área; como el uso habitacional y urbano no es compatible con la conservación, mantenimiento y restauración del suelo, el proyecto no procede de acuerdo con lo que se establece en el POEL. El municipio tiene la facultad de establecer usos del suelo y no interviene ni el estado ni la federación en ella. (Miguel Vázquez, comunicación personal, 1.º de marzo de 2021)

El POELZ, como afirma el director en su discurso, determina el territorio fuera de los PPDU. La falta de registros sistemáticos de las actuaciones en el proceso que va del POETZ (2006) al POELZ (2018) no permite conocer con claridad la secuencia de hechos claves. La evaluación realizada a partir del 2017 señala que

el POETZ carece de registros sistemáticos que permitan seguir a detalle el proceso que ha observado el POETZ entre el 2006 y el 2017. Conocer esa realidad de discontinuidad del programa a lo largo de cuatro periodos de gestión municipal, permite enfocar la evaluación en términos realistas. Los trabajos técnicos se culminaron en el 2006 y son los que sustentan al instrumento decretado en el 2011. (Ciesas, 2017, p. 4)

El problema ha sido la falta de voluntad política para ponerlo en operación, dado que su objetivo es la zonificación y el uso del suelo, acorde a su potencialidad y limitantes, que garanticen la explotación racional y la conservación a mediano y largo plazo de los recursos naturales del municipio (Ramírez García *et al.*, 2016). Este es el punto que genera controversia y tensión entre los diversos actores involucrados.

En el 2017, el Ciesas realizó la evaluación del POETZ y en ella estableció tres indicadores para dar seguimiento a las condiciones observadas en el territorio: de presión, de estado y de respuesta a partir de acciones desconectadas, parciales y

desiguales en torno al programa de ordenamiento ecológico; incumplimiento del plan, que no se llevó a cabo por falta de infraestructura administrativa; y pérdida de capital natural y agropecuario (Ciesas y Gobierno de Zapopan, 2017).

La evaluación propone reducir las UGA de 96 a 49 con sus políticas particulares. En la tabla 1 se muestra una comparación de las políticas y las superficies comprendidas en las propuestas de ordenamiento de los programas del 2006 y del 2018.

Tabla 1. Comparación de UGA por políticas y superficie (2006 y 2018)

<div>Política</div>	POETZ 2006		POELZ 2018	
	UGA	Superficie (ha)	UGA	Superficie (ha)
Protección	29	38 075.40	5	43 337.53
Conservación	17	28 184.83	14	22 579.55
Restauración	5	9 080.97	7	18 652.30
Aprovechamiento sustentable	45	47 534.51	23	38 420.43
Total	96	122 875.71	49	123 007.83

Fuente: Ciesas y Gobierno de Zapopan (2018).

El geógrafo Jaime Martínez, quien ha estado presente en todo el proceso que llevó del POETZ al POELZ, señala que Zapopan tiene una “instrumentación a lo loco”.

Planes Parciales de Desarrollo Urbano, Plan Municipal de Desarrollo, Ordenamiento Ecológico Territorial... Todos estos instrumentos no son más que la parte académica de los entendidos en el tema que lo quieren ver plasmado. Cuando llega el momento de la ejecución, todos estos instrumentos salen “sin dientes” para hacerlos valer. El Plan de Ordenamiento dice que “aquí no”, pero la Dirección de Obras Públicas tiene facultad, dice que “aquí sí”. ¿Cómo hacemos para no chocar o darnos un balazo en el pie ante la negativa de desarrollo? (Jaime Martínez, comunicación personal, 9 de junio de 2019)

Los distintos actores involucrados en el POETZ señalan que este programa nació sin fuerza, pero con una idea clara o voluntad para que sea un instrumento que proteja y configure el territorio, asigne los usos de suelo de forma sostenible y mantenga el equilibrio ecológico de los complejos paisajísticos municipales. En la práctica,

las omisiones y la falta de regulación de los intereses de las inmobiliarias fueron arrastrando los PPDU a las zonas que ahora son puntos críticos de urbanización.

La aplicación del POELZ se ciñe a los intereses de los actores involucrados y las estrategias municipales para “parchar el territorio” y dejarlo sin soluciones acordes a la sostenibilidad, la articulación y comunicabilidad que se deberían asegurar. Por ejemplo, Héctor Vielma (presidente municipal en el periodo 2010-2012) fue quien decretó el POETZ en el 2011, pero lo hizo ante la presión por la construcción de las Villas Panamericanas para hospedar a los jugadores de los XVI Juegos Panamericanos 2011 celebrados en la ciudad de Guadalajara, además de la presión de gasolineros que solicitaban más permisos para abrir estaciones en zonas no adecuadas (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017).

Frente a los PPDU, el POELZ mantiene una perspectiva de equilibrio ambiental en el territorio. Resalta la diversidad paisajística de Zapopan y su patrimonio histórico, cultural y agroalimentario. Las políticas de cada UGA propuesta por el POELZ y su evaluación tienden a proteger cada unidad paisajística (figura 2).

El POELZ garantiza la preservación del entorno de los pueblos originarios, su riqueza histórica, sus tradiciones, y mejora la calidad de vida de sus habitantes. Es un instrumento de política pública cuyo objetivo es regular los usos del suelo para preservar el equilibrio y la integralidad del territorio y sus recursos naturales, que orienta la participación de los ciudadanos y favorece la formación de conciencia entre los tomadores de decisiones responsables de autorizar cambios de uso del suelo (Ciesas y Gobierno de Zapopan, 2018).

El programa de evaluación y actualización del POELZ no estuvo exento de tensiones entre el ayuntamiento y la unidad evaluadora. Al final de este proceso, el 23 de julio de 2020 se publicó la evaluación y actualización del POELZ, bajo la consigna de no sobreponerlo a los PPDU. De esa manera, todos los polígonos de las UGA superpuestos en los polígonos de los PPDU pierden por completo su contenido de política de ordenamiento territorial. Se da prioridad a la normatividad y el ordenamiento de los PPDU, cuyos polígonos se integran en una sola categoría de “urbano”, y todo lo que está fuera de estos polígonos se rige por el POELZ, bajo las políticas señaladas por las UGA que abarcan la zona rural del municipio.

La afirmación del actual director del Medio Ambiente de Zapopan adquiere sentido: la dirección se convierte en una más en la lista de instancias para otorgar o no permisos de construcción en zonas controvertidas, vulnerables y de alto impacto medioambiental, donde se logra establecer un trámite especial de impacto ambiental. El POELZ es parte de la instrumentación requerida por Obras Públicas e Infraestructura del municipio para los procedimientos burocráticos, más que en los de incidencia territorial.

a) la falta o debilidad de la definición formal territorial; b) la dificultad del aparato institucional y legal para instrumentar y gestionar, transversal y verticalmente en los tres niveles de gobierno, los lineamientos y estrategias ambientales emanados durante el proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio; y c) una confusión de jerarquías para incorporar dichos lineamientos y estrategias dentro de los diferentes instrumentos de planeación sectorial con las que cuentan las dependencias de la administración pública general. (Ramírez García *et al.*, 2016)

[illegible]

La tensión entre los PPDU y el POELZ la describe Agustín del Castillo, en su reportaje transmitido por Canal 44 en 2020, con el título *Zapopan, un polémico ordenamiento ecológico*, donde se retoma parte de su conclusión:

el complejo ecológico que implica y la trascendencia para el área metropolitana, el POELZ no obedece a la propuesta generada por el Ciesas, lo establece como una forma de desarrollo urbano, lo cual va a quedar en manos de los planes parciales. Una vez más, refleja cómo los intereses son más fuertes que las intenciones que se generaron en el POETZ. (Castillo, 2020)

Por ejemplo, el POELZ no tiene una UGA que incida en el Valle de Tesisán, son los PPDU los que han asumido y zonificado el desarrollo urbano en detrimento del componente agrícola. La dimensión medioambiental quedó constreñida por diversas prácticas políticas, que cedieron y privilegiaron la regulación según los intereses del mercado inmobiliario.

Hay una diferencia entre los objetivos que persiguen los PPDU y el POELZ. El POELZ tiene como presupuesto el principio precautorio en torno al medio ambiente, que busca integrar la preservación, la conectividad, la calidad y el equilibrio de los ecosistemas en el territorio; es decir, equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales. Por el contrario, los PPDU no tienen una perspectiva precautoria del medio ambiente, sino que buscan integrar el suelo a la cadena productiva de la ciudad o de la región; privilegian la urbanización, entendida como negocio inmobiliario y una forma técnica de manejar el hábitat urbano.

Los PPDU “son documentos que establecen las políticas y normas técnicas de desarrollo urbano para un territorio específico, que marcan los lineamientos a seguir en toda actuación pública, social y privada, sobre su territorio” (Luis Gabriel Torres, comunicación personal, 18 de diciembre de 2020). El uso del suelo no corresponde a su vocación sino a su explotación y a la necesidad de servicios e infraestructura. Bajo el fundamento de los PPDU se construye una ciudad desechable. Las inmobiliarias no ven más allá que la capitalización y el mejor rendimiento del negocio. Luis Gabriel Torres, investigador del Ciesas, argumenta al respecto:

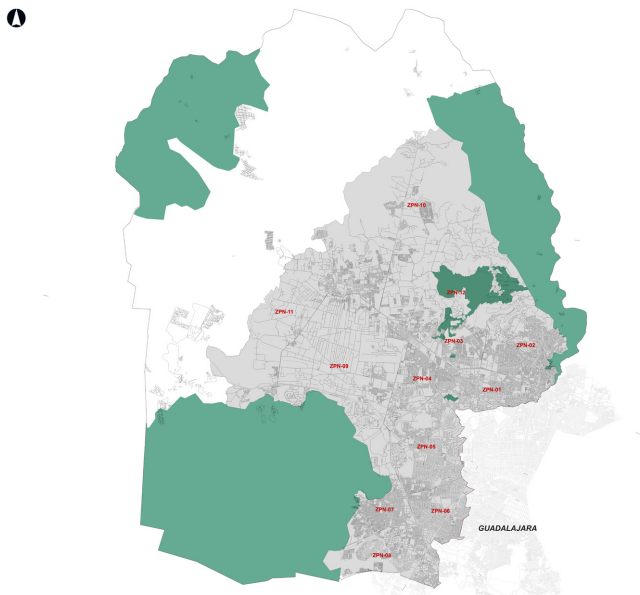
Tesisán para Zapopan es fundamental. ¿Cabe pensar en un desarrollo distinto que tenga posibilidades de manejar zonas de producción agroalimentarias, zonas de protección? No es lo que proponen los planes parciales. Son acartonados, repetitivos y están creando una ciudad desechable en 10 o 20 años. El boom inmobiliario y de negocio. ¿En cuánto tiempo se vuelven obsoletos los cotos, los centros comerciales y luego los tumban para hacer otra cosa? El negocio inmobiliario está haciendo la capitalización como prioridad, tiene una perspectiva de siempre gastar lo menos posible y ganar lo máximo. (Comunicación personal, 18 de diciembre de 2020)

El área de los PPDU es por completo urbana, compite con todo aquello que no se denomine como tal: rural, forestal, de conservación, agrícola, etc.



El proceso de planeación y ordenamiento del territorio municipal privilegia la planificación urbana sobre la diversidad del suelo y la vocación del territorio. El Gobierno de Zapopan (2023) ha implementado doce PPDU: 1) Centro, 2) Arroyo Hondo, 3) Los Robles, 4) La Tuzanía, 5) Vallarta-Patria, 6) Las Águilas, 7) El Colli, 8) Santa Ana Tepetitlán, 9) Base Aérea-El Bajío, 10) Copala, 11) Tesistán y 12) El Nixticuil (figura 3).

Figura 3. Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan



Fuente: Jorge Alberto Cruz Barbosa (Laboratorio de Información Geográfica, Ciesas - Unidad Occidente).

Luis Gabriel Torres señala que las perspectivas de los PPDU, una vez que se aprueban las zonificaciones específicas, se caracterizan por no ser integrales, se establecen en el territorio en cuanto a manejo de áreas y usos. “Se habla en general de áreas verdes, zonas de protección ecológica, pero no se preocupa por la conectividad, por la integralidad, por buscar una manera de establecer otras posibilidades en el territorio” (comunicación personal, 18 de diciembre de 2020).

## Conclusiones

El territorio está constreñido por diversas escalas que interactúan y convergen en el espacio. La lucha por representarlo y determinarlo se expone en los planes y programas de ordenamiento territorial definidos para el municipio de Zapopan. La posibilidad de mantener y determinar un ordenamiento garante de la aptitud y el equilibrio del territorio, objetivo del POELZ, cada vez se complica más por la presión del crecimiento urbano y los intereses del mercado inmobiliario, en conjunto con las limitaciones y debilidades en su gestión. La visión vertical con la que se impone y determina el espacio facilita la acción de monopolios externos en el Valle de Tesisán y no la de las comunidades y pueblos que han forjado una cultura propia integrada con el espacio.

La gestión, planeación y representación del territorio se hace desde el municipio, sin considerar políticas de conservación y aprovechamiento sustentable que contengan, ordenen y regulen el crecimiento urbano. La primacía de los PPDU muestra la urgencia de seguir con el proceso de crecimiento en manos de los monopolios locales, municipales y metropolitanos presentes en el Valle de Tesisán. El énfasis se pone en el capitalismo de la construcción medioambiental del territorio. “La búsqueda interminable de ganancias significa que los valores monetarios se unen y transforman varias entidades, incluidos organismos, recursos, infraestructura y productos básicos” (Ekers, 2018, p. 245).

La definición de suelo de usos mixtos de forma extensa crea un entorno propicio para la especulación. El mercado inmobiliario compuesto de actores locales (ejidales y pequeña propiedad) y metropolitanos (inmobiliarias) transforma las dinámicas económicas de la zona periurbana. Los campesinos no tienen más alternativa que entrar a las dinámicas de la vorágine del mercado inmobiliario y jugar en términos de “ganar, ganar”, que muchas veces resulta en perderlo todo. La agricultura, que fue la actividad económica “principal” de la población, ahora pasa a ser una actividad “subsidiada” y de “engorde”, es decir, una actividad económica en espera de la mejor oferta para volver el suelo propicio para la especulación.

## Referencias

- Brenner, N. (ed.). (2013).** *Implosions/explosions: Towards a study of planetary urbanization*. Jovis. <http://www.jovis.de/index.php?lang=2%5C&idcat-side=4268%5C&lang=2>
- Brenner, N. y Schmid, C. (2015).** Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Cabrales, L. F. (2006).** Geografía y ordenamiento territorial. En D. Hiernaux y A. Lindón (dirs.), *Tratado de geografía humana* (pp. 601-627). Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castells, M. (2014).** *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Castillo, Á. (2020).** *Zapopan, un polémico ordenamiento ecológico* [reportaje]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=l\\_9SKwoOwEM](https://www.youtube.com/watch?v=l_9SKwoOwEM)
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) y Gobierno de Zapopan. (2017).** Resumen ejecutivo Evaluación del POETZ 2017. <https://portal.zapopan.gob.mx/GIC/Evaluacion/ResumenEjecutivoEvaluacionPOETZ.pdf>
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) y Gobierno de Zapopan. (2018).** Propuesta de Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Zapopan. <https://portal.zapopan.gob.mx/GIC/OrganoEjecutivo/Sesiones/21Mar2018/Propuesta20marzo2018.pdf>
- Cloke, P. (2006).** Conceptualizing rurality. En P. Cloke, T. Marsden y P. Mooney (eds.), *The handbook of rural studies* (pp. 18-28). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848608016>
- Ekers, M. (2018).** The social construction of nature. En N. Castree, M. Hulme y J. D. Proctor (eds.), *Companion to environmental studies* (pp. 243-248). Routledge.
- Gobierno de Zapopan. (2023).** Planes Parciales de Desarrollo Urbano. [https://portal.zapopan.gob.mx/ordenamiento/planes\\_parciales.html](https://portal.zapopan.gob.mx/ordenamiento/planes_parciales.html)

- Harvey, D. (2019).** *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Consejo Nacional de Población (Conapo) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedat). (2023).** *Metrópolis de México 2020*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published>
- Lefebvre, H. (2003a).** *Henri Lefebvre: Key writings* (S. Elden, E. Lebas y E. Kofman, eds.; pp. 136-150). Continuum.
- Lefebvre, H. (2003b).** *The urban revolution*. University of Minnesota Press.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (1988).** DOF: 28/01/1988. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>
- Oseguera, J., Rosete, F. y Sorani, V. (2010).** Reflexiones acerca del ordenamiento ecológico en México. *Investigación Ambiental*, 2(2), 32-40.
- Ramírez García, A., Cruz León, A., Morales Carrillo, N. Monterroso Rivas, A. (2016).** El ordenamiento ecológico territorial instrumento de política ambiental para la planeación del desarrollo local. *Estudios Sociales*, 26(48), 69-99.
- Rentería Vargas, J., Salinas Escobar, M. E. y Chávez Hernández, A. (2011).** La experiencia de un ordenamiento territorial local: el caso del municipio de Zapopan, Jalisco, México. En *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades* (pp. 177-202). UNAM, UASLP y Semarnat.
- Restrepo, E. (2018).** *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Sánchez, M. T., Casado, J. M. y Bocco, G. (2013).** La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos futuros. En M. T. Sánchez, G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica* (pp. 19-44). UNAM - Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental y Semarnat - Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

**Sistema de Consulta de Información Censal (scince).** (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://gaia.inegi.org.mx/scince2020/>

**Storey, D. (2012).** *Territories: The claiming of space*. Routledge.

**Universidad de Guadalajara y Ayuntamiento de Zapopan. (2006).** Memoria técnica. Propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Zapopan: resumen ejecutivo.