



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD AZCAPOTZALCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitana

## **TESIS**

**Planeación, irregularidad y expansión urbanas en León, Gto. en los últimos 30 años.**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

PRESENTA:

***SARA NOEMÍ MATA LUCIO***

**ASESORA:**

***Dra. Ma. Soledad Cruz Rodríguez***

**SINODALES:**

***Dra. Priscilla Connolly Dietrichsen***

***Dr. Antonio Azuela de la Cueva***

Junio 2009

## *ÍNDICE*

Introducción a la investigación: alcances, objetivos e hipótesis	4
1. Hacia una historia urbana contemporánea de León	18
2. Planeación en una ciudad media	27
2.1.La evolución de la legislación local en materia de planeación	27
2.1.1.La segunda ley de desarrollo urbano en Guanajuato	31
2.1.1.1.Aspectos en que la ley local profundiza	32
2.1.1.2.Aspectos en los que la ley se limita respecto a la LGAH	35
2.1.1.3.Aspectos innovadores y contradictorios	36
2.2.Descripción y análisis de los planes urbanos de León	39
2.2.1.Plan Director de Desarrollo Urbano- Primera Versión 1978.	39
2.2.2.Plan Director de Desarrollo Urbano-1979. Decreto de mayo de 1981.	43
2.2.3.Plan Director de Desarrollo Urbano- Actualización 1986.	46
2.2.4.Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Actualización 1991.	48
2.2.5.Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León 1995.	52
2.2.6.Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el futuro 1997.	55
2.3.Conclusiones	58
3. El problema de la irregularidad en las leyes, los planes y la realidad de la ciudad	61
3.1.Las definiciones legales de la irregularidad: revisión de la legislación de fraccionamientos en la entidad	62
3.1.1.Facultades para autorizar fraccionamientos	63
3.1.2.Procedimientos para autorizar un fraccionamiento	66
3.1.3.Definiciones de irregularidad	67
3.2.El factor de la propiedad del suelo en el fenómeno de la irregularidad	69
3.3.La evolución del fenómeno de la irregularidad en el territorio	72
3.3.1.La complejidad de información histórica y actual	72
3.3.2.Una descripción a las áreas donde se localiza el problema	79

3.3.2.1.Polígono Las Joyas	80
3.3.2.2.Polígono Medina	81
3.3.2.3.Polígono 10 de Mayo	81
3.3.2.4.Polígono San Francisco	82
3.3.2.5.Polígono Jacinto López	82
3.3.2.6.Polígono Los Castillos	83
3.4.Los programas y resultados de la regularización	84
3.5.Los actores de la irregularidad urbana	87
3.6.La irregularidad en el proceso de planeación	90
3.7.Conclusiones	93
4. Una exploración sobre la densificación de los polígonos irregulares y su relación con la planeación	95
4.1.Caso Las Joyas	95
4.2.Caso La Ermita	98
4.3.Caso 10 de mayo	98
4.4.Caso Medina	100
4.5.Caso Los Castillos	101
4.6.Caso Jacinto López	102
5. CONCLUSIONES GENERALES	103
6. LISTA DE MAPAS	107
7. LISTA DE CUADROS	108
8. BIBLIOGRAFÍA	109

## **Introducción a la investigación: alcances, objetivos e hipótesis**

León es el mayor municipio del Estado de Guanajuato y uno de los más grandes del país en cuanto a población. La ciudad de León Guanajuato fue pionera en México en la elaboración y aplicación de planes municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; desde 1978, recién se promulgó la Ley General de Asentamientos humanos, a nivel local se elaboró el primer Plan Director de Desarrollo Urbano. A partir de entonces ha habido otros cinco planes (Directores o Estratégicos) a saber, el de 1979, 1986, 1991, 1995 y 1997; el último con actualizaciones en 2000, 2003 y 2005 aún vigente. León contó además con el primer Instituto Municipal de Planeación, en 1994 como un organismo técnico con autonomía para ayudar a la ciudad en su ordenamiento y desarrollo.

A partir de la década de los cincuenta León Gto. ha vivido un crecimiento poblacional acelerado y ha sufrido una explosión urbana aún más explosiva. Un dato paradigmático es que de 1980 al año 1995 la densidad de población media en la zona urbana disminuyó un 55%, al pasar de 132 a 67 habitantes por hectárea. El área urbana pasó de 4,492 hectáreas que ocupaba la ciudad en 1980 a 14,458 hectáreas en 1995. Como se observa, en los 15 años mencionados, mientras la población de la ciudad aumentó en un 64,7%, el área urbana lo hizo en un 221%. Pero la ciudad sigue creciendo: de acuerdo a datos del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y de Desarrollo Urbano Municipal, en el 2003 con la última medición a la mano, el área urbana ya abarcaba más de 18,000 hectáreas.<sup>1</sup>

Paralelamente -aunque a menudo señalado en relación directa- a la expansión urbana, en León se ha dado el fenómeno de crecimiento del número de fraccionamientos irregulares: mientras en 1995 de los 744 colonias registradas en la ciudad 125 eran catalogadas por la autoridad como irregulares, lo cual representaba un 16.8%, para el año 2005 ya eran 329 en esa condición, es decir un 33.2% del total. Esto inclusive descontando que en ese lapso, hubo casi un centenar de asentamientos que fueron regularizados.

Así mientras en los últimos años se ha propuesto en diagnósticos y discursos, planes y prospectivas oficiales, que la ciudad “debe redensificarse”, en lugar de continuar su urbanización expandiéndose sobre nuevas áreas de la periferia y, a la par, se ha tratado de “combatir” desde la planeación urbana la aparición de colonias irregulares, ambos fenómenos siguen en crecimiento.

---

<sup>1</sup> Tovar, Martín. Presentación “Desarrollo Urbano y Uso de Suelo en León”, proporcionada por el autor. En otras fuentes como declaraciones de funcionarios públicos en medios de comunicación se ha validado este dato por lo cual se incluye.

De hecho, en una evaluación para la actualización del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro (vigente) se consignó que “siguen siendo elementos de conflicto en la actualidad: los asentamientos irregulares y la invasión de zonas no aptas al desarrollo y la dispersión del asentamiento, la expansión territorial y la carencia en la saturación y densificación urbanas” entre otras trece preocupaciones.

Por lo anterior esta investigación se propone responder ¿Cuál ha sido la relación entre el ejercicio continuado y consistente de la planeación urbana municipal en León de los últimos 30 años y la expansión e irregularidad urbanas?

Con ello se busca aportar una revisión crítica de una trayectoria de planeación urbana local, de las primeras que existen en México desde que se institucionalizó la planeación urbana, enfocada principalmente a dos aspectos esenciales del control del suelo urbano que es la expansión-densificación y los asentamientos irregulares.

## **0.1 Acercamiento teórico del problema**

### **0.1.1 Lo irregular, lo informal y lo ilegal**

Uno de los principales rasgos del crecimiento demográfico y expansión física de las ciudades en nuestro país ha sido la urbanización llamada popular, irregular, informal o ilegal. Es claro: la forma misma de nombrar este fenómeno implica un calificativo y una conceptualización, alusivo a las características que éste ha adoptado en las ciudades mexicanas. Es bueno señalar que, en todo caso, y como las evidencias empíricas y estudios de todo orden han establecido, este tipo de urbanización y poblamiento del territorio prácticamente se ha presentado, a partir de la década de los setenta y hasta nuestros días, en todas las regiones del país, acentuadamente en las metrópolis mexicanas; pero indudablemente también en las que hoy se posicionan como ciudades medias del país, tal como se suele identificar a la ciudad de León, Guanajuato.

La irregularidad tiene parentesco con conceptos –referidos o aplicables tanto al suelo como a la vivienda- como informal, ilegal, clandestino o pirata. Sólo informal e irregular tienen connotaciones peculiares, ilegal es un término más llano y los últimos, clandestino o pirata, más bien coloquiales. Sin embargo, en los discursos políticos, en las referencias comunes en los medios de comunicación, y en algunos estudios académicos, no se hace una distinción o precisiones en relación con las amplias y complejas realidades a la que se refieren.

Este fenómeno –asentamientos irregulares- generalmente se asocia a los grupos sociales de menores recursos económicos, usualmente no derechohabientes de los fondos y programas de vivienda, lo que supone un proceso complejo con dos componentes principales: “el acceso al

suelo a través de procesos de la urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda” (Duhau, 1998: 9).

El adjetivo **irregular** se aplica precisamente porque en la mayoría de los casos procede “de una compraventa irregular del suelo, normalmente en los márgenes del área urbana oficialmente reconocida, lo que constituye a su vez la condición fundamental del acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado *regular* del suelo” (Duhau, 1998: 9), pero también porque el loteo del suelo, su promoción y compraventa a los futuros habitantes y el asentamiento de éstos en el lugar, se hace fuera, parcial o totalmente, de la normatividad y regulación de los usos del suelo y control del desarrollo urbano.

Por otra parte, el mismo fenómeno se considera y nombra como *informal* “recogiendo los aportes de la sociología de la economía por tratarse de acciones de agentes económicos que no se adhieren a las reglas institucionales establecidas o a quienes se les niega protección, y que desarrollan actividades generadoras de ingresos o beneficios que no están regulados por el Estado en un medio social en que se reglamentan esas actividades”. (Calderón, 1999: 16)

Observamos que esta precisión conceptual pone el acento en lo económico, mientras que la primera lo hace en lo legal y de algún modo busca “atenuar” la valoración de actividades que pueden ser caracterizadas como criminales o delictuosas al realizarse contrariamente a lo señalado por los marcos legales o normativos.

La informalidad es generalizada y persistente en muchos países en el comercio y el empleo, por citar dos grandes actividades económicas, mismas que usualmente buscan su explicación en la situación de pobreza de las sociedades latinoamericanas, aunque hay diversos estudios que documentan que la informalidad no equivale –como tampoco la irregularidad– automáticamente a pobres y pobreza.

Ambas corrientes conceptuales encuentran en mi opinión sus principales exponentes en dos autores cuya referencia es obligada en los estudios sobre el fenómeno: Antonio Azuela y Hernando de Soto.

El primero es sociólogo del Derecho y ha hecho importantes aportes para entender la formación del concepto de propiedad en las relaciones sociales urbanas y, en específico, en las que se dan en el contexto del poblamiento irregular. Su eje argumentativo es la noción jurídica de la irregularidad, es decir, que “el derecho debe ser explícita y no sólo implícitamente considerado junto con los factores económicos y políticos que explican los diversos aspectos del fenómeno”. (Azuela, 1999: 83)

De hecho, Azuela cuestiona que los asentamientos irregulares tengan un carácter informal: “El hecho de que el acceso de los pobladores al suelo no sea objeto de una formalización como la que exigen las leyes y/o reglamentos no quiere decir que se lleve a cabo sin forma alguna. En todo caso tendríamos que hablar de mecanismos multiformes y no informales de acceso al suelo”. (Azuela, 1999: 85) Estos mecanismos son las formas mediante las cuales los actores sociales representan sus posiciones unos respecto a otros y, lo más importante, la forma como los otros perciben, aceptan o impugnan la representación de los unos y cómo prevalecen o se cambian estas formas en el proceso social.

El análisis que propone el autor va más allá “de la mera confrontación de las normas jurídicas con las prácticas sociales” y debe aspirar a “explorar la forma como el derecho *aparece* en los procesos de formación de esos asentamientos” y, a final de cuentas, del proceso de legitimación de las mismas.

La importancia de estas formas puede resumirse en dos aspectos: primero, el orden jurídico estatal no solo es contravenido por las prácticas sociales a través de las cuales se forma una colonia popular, sino que las formas de legitimación que surgen de dichas prácticas sustituyen al orden jurídico, puesto que desempeñan el mismo papel que éste en condiciones normales de eficacia, a saber: el otorgar un significado de obligatoriedad a las relaciones sociales imperantes. (Azuela, 1999: 85.)

Azuela distingue con claridad las implicaciones o condicionantes que presentarán estos procesos para el caso de México, según se presenten en tierras sujetas al régimen civil o al ejidal<sup>2</sup>. Uno de estos aspectos distintivos es que el estatus de tierras del régimen ejidal mana y se suprime desde el gobierno federal (por tanto hay una sola norma y procedimiento para todo el país) y las del régimen civil están sujetas a leyes y normas emitidas por los Congresos de cada uno de los Estados, por lo cual un aspecto legal que haga irregular un predio puede variar -y varía- de una entidad a otra.

Aparte de la propiedad del predio, el fraccionamiento de terrenos es el segundo gran momento en que se puede producir la irregularidad. En cada entidad federativa hay una ley de fraccionamientos que “define las obligaciones que el propietario de la tierra debe cumplir para vender lotes habitacionales a partir de un predio”. Estas obligaciones son las que se refieren a la dotación de equipamiento y servicios con ciertos estándares, pero también a la observancia de reglas sobre el propio fraccionamiento que se traducen en una o varias licencias.

Quien desarrolla un fraccionamiento sin haber obtenido la licencia respectiva se hace acreedor a sanciones de diversa índole; además no puede entregar a los compradores de lotes títulos de propiedad debidamente inscritos en el registro público correspondiente. La carencia de estos títulos por parte de

---

<sup>2</sup> A contrapelo de otros autores, Azuela argumenta que ambas son un tipo de propiedad privada siguiendo a Macpherson en su definición de propiedad privada como el derecho de un individuo de “excluir a otros del uso o los beneficios de una cosa” mientras que la propiedad común es “el derecho de conjunto individuos a no ser excluidos del uso o los beneficios de una cosa”. Si bien, dice Azuela, la propiedad de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) es sustancialmente distinta por el régimen legal al cual está sujeta, la misma puede ser considerada como una modalidad de la propiedad privada.

quienes han comprado un lote en un fraccionamiento no autorizado es lo que normalmente da lugar a que una colonia se califique como irregular (Azuela, 1999: 90)

Esto abre, como ha mostrado Priscilla Connolly, un árbol muy frondoso donde se manifiesta la pluralidad del fenómeno, que refiriéndose apenas a la irregularidad jurídica, se hace más complejo si el análisis se realiza tomando en cuenta además el factor tiempo. Se puede identificar la irregularidad en el momento de acceder al suelo o en las transacciones posteriores; se puede seguir el curso regular del fraccionamiento en todo momento pero incumplir con las normatividades de construcción o sólo con las de venta, entre un sin fin de combinaciones. (Connolly, 2007: 4)

Por lo que hace al concepto de informalidad decíamos que tiene un enfoque más relacionado con la ciencia económica (aunque como veremos, anclado en un aspecto jurídico nodal: la titulación individual y el registro de la propiedad) y señalamos como su más notorio exponente a Hernando de Soto. Se trata de un investigador peruano que con su obra *El misterio del capital* ha recuperado toda una línea de abordaje del fenómeno desde las implicaciones materiales y económicas de la irregularidad, tanto para los individuos que habitan en estos espacios como para la economía de naciones completas.

De Soto sostiene que el problema de la informalidad urbana en los países en desarrollo (editada la obra en el año 2005 la expresión es de países del Tercer mundo y que salen del comunismo) se reproduce por la existencia de un capitalismo defectuoso, es decir, que teniendo como base la propiedad (como cualquier sistema capitalista), ésta no puede representarse para producir más capital al no contar con títulos que se reconozcan, ni con efectivos sistemas registrales de la propiedad.

Los habitantes pobres de estos países –la gran mayoría- sí tienen cosas. Pero la mayoría no cuenta con los medios de representar su propiedad y crear capital. Tienen casas pero no títulos, cosechas pero no certificados de propiedad, negocios pero no escrituras de constitución ni acciones que permitan a sus activos llevar una vida paralela en el mundo del capital. (De Soto, 2005: 10)

Aunque De Soto habla de diversos aspectos del capitalismo, su influencia principal se dio en el ámbito del suelo y la vivienda urbana irregular. Insistió en que el problema radicaba en una posesión defectuosa: “las casas de los pobres están construidas sobre lotes con derechos de propiedad inadecuadamente definidos (... así) estas posesiones resultan difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializadas fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua”. (De Soto, 2005: 9)

Entre muchos autores que han revisado la argumentación de Hernando de Soto, Edésio Fernandes identifica claramente tres componentes:

- La gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para invertir en mejoras a sus viviendas y negocios,
- la seguridad de la tenencia, y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales,
- para proceder con la legalización, hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto con obligaciones claras y derechos aplicables. (Fernandes, 2002: 4)

Las ideas de De Soto influyeron en el debate académico y público sobre la irregularidad, pero sobre todo lograron un posicionamiento notable en el plano político mundial, pues diversos gobiernos nacionales, subnacionales y organismos internacionales emprendieron o promovieron programas de regularización basados en la idea de la dotación masiva de títulos para detonar desarrollo económico y social. Pasado el tiempo se han realizado diversos estudios empíricos y de revisión de los cálculos y fundamentos teóricos de este autor y se han cuestionado sus supuestos y sus resultados. Una de las críticas hechas por Edésio Fernandes, y que podemos ligar a lo expuesto por Azuela, es que De Soto “no ha cuestionado la naturaleza del sistema jurídico que es el primer generador de la ilegalidad urbana (...) y pareciera suponer que existe una definición “natural” universal y no histórica de tales derechos”. (Fernandes, 2002: 5)

Sin abundar en otros aspectos que las investigaciones empíricas han mostrado sobre las propuestas de De Soto, conviene aceptar como lo dice Priscilla Connolly en que aparte de las condiciones jurídicas y económicas de por medio, “nuestro conocimiento de la urbanización irregular es subjetivo, basado principalmente en la percepción visual”, es decir en los atributos físicos observables:

“un estilo arquitectónico que se percibe como aglomeración de viviendas, de uno, dos o tres pisos en distintas fases de construcción. El sistema constructivo principal es de tabicón gris con techo plano de losa de concreto con varillas salientes o lámina asfaltada. Predominan los vanos horizontales en las viviendas nucleares más consolidadas, aunque también hay bardas ciegas tras de las cuales hay casas familiares y multifamiliares construidas en torno a un patio o pasillo”. (Connolly, 2007: 5)

Conjuntado los conceptos revisados hasta ahora, podemos resumir que la composición del fenómeno de la irregularidad-informalidad es: el suelo barato en condiciones de irregularidad conforme a la propiedad y/o las normas de desarrollo urbano y la autoproducción de la vivienda y acceso a los servicios públicos básicos.

Conocidas comúnmente ahora como colonias y fraccionamientos irregulares –décadas atrás como asentamientos marginales, urbanización periférica entre otras denominaciones- es la expresión de un fenómeno que se ha constituido como una solución al hábitat de los grupos de población de menores recursos económicos pero a la vez en un problema generalizado en el ordenamiento, crecimiento y gobernabilidad de las ciudades.

La doble cara del fenómeno de la irregularidad, como solución y problema, tiene múltiples dimensiones que Duhau y Cruz (2006) señalan en sus más recientes aportaciones sobre el tema. La irregularidad es **una solución**

“porque implica la vigencia de mecanismos masivos de acceso a la vivienda que, hasta la fecha, no ha contado en México con alternativas de la escala requerida y porque la observación sistemática de los procesos de urbanización popular muestra que en el mediano y largo plazos, estos mecanismos suelen implicar la consolidación de un tipo de hábitat popular en el cual están presentes en una proporción significativa viviendas aceptables, así como el conjunto de bienes urbanos básicos”. (Duhau y Cruz, 2006: 423)

Por otra parte es **un problema** con impactos indeseables en los planos urbano, social y político. En plano de lo urbano

“limita fuertemente las posibilidades de regulación pública del proceso de urbanización; implica en una proporción significativa la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos, impide la planeación y asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana y tiende a elevar los costos del aprovisionamiento de servicios básicos, al mismo tiempo que los servicios provistos tienden a resultar de baja calidad”. (Duhau y Cruz, 2006: 423)

En lo social implica “que millones de familias deben destinar enormes esfuerzos al proceso de autoproducción de la vivienda, someter a sus miembros a duros procesos de autoexplotación de su fuerza de trabajo y padecer, muchas veces durante años, enormes carencias en el acceso a servicios y equipamientos públicos”. (Duhau y Cruz, 2006: 423) En el plano político la “precariedad jurídica y material de la vivienda... impone serias limitaciones al ejercicio de la ciudadanía” y favorece la reproducción de prácticas clientelistas, especialmente en épocas electorales.

### **0.1.2 Planeación y ordenamiento territorial**

Cerramos este planteamiento teórico inicial con uno de los conceptos que está al comienzo del título de la presente investigación, pero al que vienen a confluir las problemáticas que hemos desarrollado anteriormente: la irregularidad y la expansión urbanas.

Es común que cuando se aborda de manera genérica el tema de la Planeación urbana se asocian a ella al crecimiento de la “mancha urbana”, la zonificación y los usos de suelo, la provisión de vialidades y equipamientos para la convivencia social, por decir algunos. Aunque esto es correcto, abordarla así sería incompleto.

Cualesquiera que sean las definiciones, en el concepto de Planeación urbana vamos a distinguir dos contenidos esenciales: el primero nos habla de una intervención del Estado para ordenar el desarrollo físico-espacial de las ciudades (naturalmente no sólo ese desarrollo sino todo lo que tenga como soporte el territorio); el segundo nos remite a la intervención del Estado

para definir la propiedad (privada y pública, y en nuestro México, la llamada propiedad social) en las ciudades. La dualidad de toda planeación urbana es, pues, territorio y propiedad, el engranaje es siempre la acción del Estado, el escenario la ciudad y la razón o fundamento de todo, el interés público.

Es igualmente común que frente a la planeación urbana nos preguntemos si los dictados de los planes son para sugerir una dirección que encauce el desarrollo (Visión a futuro o imagen objetivo), regular cuestiones específicas de intervención en el espacio de las ciudades (por ejemplo la construcción de vivienda o equipamientos) o garantizar una sustentabilidad ambiental del desarrollo, como conglomerado social y como potencialidad individual (dónde no y dónde sí urbanizar, cómo garantizar el desarrollo competitivo de las actividades productivas). Nuevamente, la planeación urbana es todo eso pero no nada más eso.

Como menciona Antonio Azuela en su estudio sobre la formación de la propiedad urbana: “En los países occidentales la literatura jurídica ha sido unánime al considerar los planes urbanos como normas de carácter obligatorio para regular el desarrollo de las ciudades (...) La propiedad privada no preexiste al plan, sino que es creada por él y con las características que en el mismo se definen”. (Martín Mateo y Sosa Wagner citado en Azuela, 1999: 58). Esto quiere decir que ser propietario privado en una ciudad no significa tener los mismos derechos en todos los casos.

¿Por qué ocurre esto? Azuela explica que se debe a la naturaleza de la propiedad urbana que se considera no fungible, es decir que un terreno en una ciudad nunca es igual a otro, por lo cual cada objeto de propiedad es distinto a los demás y está en interacción inevitable con los otros objetos. Por ello, ante la imposibilidad de definir de modo genérico el contenido jurídico de la propiedad urbana, (...) la norma jurídica que reglamenta el uso de un terreno está definida tomando en consideración lo que ocurre alrededor de dicho terreno. A este mecanismo legal se le llama plan y aparte de su estatus de obligatoriedad se caracteriza porque al mismo tiempo debe ser vehículo para la motivación y el fundamento del acto de gobierno. (Azuela, 1999: 59)

Sin embargo, la planeación no es la única forma en que el Estado interviene en las ciudades. Tenemos al menos tres formas potentísimas que teóricamente también se articulan a la Planeación: Inversión pública en infraestructuras, Aplicación de otras políticas sectoriales de componente territorial (como agua, transportes, vivienda) y Distribución de competencias de las instancias o niveles de gobierno para su actuación en la ciudad.

En relación al fenómeno de los asentamientos irregulares, materia de nuestra investigación, tiene vínculos muy claros con la planeación, tanto en el nivel de sentido común como en el conceptual y político. Explicaremos lo anterior. Como hemos expuesto en el

apartado correspondiente, la irregularidad es un fenómeno que trastoca la propiedad del suelo en las ciudad y su periferia, pone en cuestión la sustentabilidad del asentamiento respecto de su entorno, en ocasiones escapa a la Visión o imagen objetivo que el plan contemplaba para la “correcta” distribución de los espacios habitacionales y al final del día no garantiza que el desarrollo personal, familiar y comunitario de los pobladores asentados en ellos se logre integrado a la ciudad.

Como recuerdan Azuela y Cancino, “cuando, a mediados de los años setenta, (...) lo que desde entonces se denominaba los asentamientos humanos irregulares parecía ser un mal pasajero. Se esperaba que la creación de un sistema de planes trajera consigo una clara regulación de los usos del suelo y que gracias a ello la urbanización irregular fuera erradicada”. (Azuela, A y Cancino, M. 2001:20). Pero no sólo en sus inicios, hasta la actualidad se ha esperado que la planeación corrija o ayude a la resolución de este rasgo tan característico y a la vez indeseado, de la urbanización en México.

El contenido de la Planeación nos da a su vez, los problemas que conceptualmente, pero sobre todo en el nivel práctico, esta intervención del Estado conlleva.

El más obvio de estos problemas es el cumplimiento de los planes urbanos y cómo se vincula con la toma de decisiones de las otras intervenciones del Estado en las ciudades y cómo se establece la relación entre la planeación territorial frente a otros instrumentos del Sistema Nacional de Planeación que nuestras leyes contemplan. Le siguen las preguntas sobre quién conduce o incide determinantemente en realidad, más allá de las previsiones de la ley y los documentos de planeación, los procesos territoriales en la ciudad.

Un tercer núcleo problemático de la planeación es el que tiene que ver con la Visión del futuro al que se encamina el plan. Es difícil no estar de acuerdo con la imagen objetivo de cualquier plan, pero ¿lograría el mismo nivel de acuerdo si se explicitara y comprendiera “el modelo de desarrollo” que subyace al “modelo de planeación” detrás de los postulados de un plan urbano? Esta pregunta tiene que ver también con el estilo de gestión de la ciudad y la relación que es deseable entre los diferentes actores en la urbe y que también se puede traslucir de la planeación.

Como se ve, los ángulos problemáticos de la planeación urbana son muchos y variados, pero coincidimos con Azuela en que la cuestión de fondo de si la planeación “puede hacer compatible el interés público con los intereses privados o de comunidades específicas es uno de los grandes problemas del Estado moderno en general”, en nuestro país el problema surge con la institucionalización de la planeación cuando “se hace evidente que, si bien el interés público es sólo uno, existen muchos órganos estatales para definirlo y satisfacerlo. Esta multiplicidad

trae como resultado que el principal objeto de regulación de los planes sea la propia acción pública (...) para el logro de ciertos fines”. (Azuela, 1999: 63)

Esta institucionalización arranca temprano en el siglo XX, pero en el ámbito urbano es más identificable a partir de 1976 con las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 y la posterior emisión de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Como apunta Azuela, más que revolucionar el concepto o naturaleza de la propiedad o de la planeación misma en las ciudades mexicanas, introdujeron modificaciones significativas al régimen de competencias establecidos por la propia Constitución al abrir una excepción (en el 115) al principio (declarado en el artículo 124) de que todas las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales están reservadas a los Estados. La excepción se daba precisamente para establecer el régimen de planeación urbana aplicable para los tres niveles de gobierno y para dotar a los ayuntamientos de facultades fiscales relativas a la planeación y control del desarrollo urbano, en especial la de los fraccionamientos.

La institucionalización de la planeación se hizo más compleja con la ley de Planeación emitida en 1983 (que no son contradictorias pero enmarañan el entramado normativo) que hizo extensiva y obligatoria la planeación a todos los rincones, sectores y niveles de la administración pública.

## **0.2 Preguntas de investigación**

De esta exposición conceptual podemos desprender las preguntas que la presente investigación se propone responder: más allá de su nombre como irregulares, cómo se ha analizado y gestionado los componentes principales del fenómeno de los asentamientos irregulares en los planes urbanos y en las leyes de gestión de las ciudades (de desarrollo urbano, planeación y fraccionamientos. Queremos indagar si los componentes fenomenológicos (que otros estudios y los autores citados han aportado) de acceso al suelo por urbanización irregular y autoproducción de la vivienda también caracterizan al fenómeno visto desde León o si hay otros componentes que se trasluzcan tanto en la forma en que los planes y leyes locales han conceptualizado la irregularidad y como en aquellos datos que sobre el doblamientos irregular fueron obtenidos para caracterizar la evolución concreta de este fenómeno en la ciudad en los últimos 30 años.

En este sentido, una parte importante de la investigación que se presenta abarca la revisión de las leyes y planes urbanos precisamente porque, en cuanto nociones jurídicas, creemos que pueden explicarnos algunos aspectos del fenómeno que en un futuro deberán

complementarse con indagaciones de los factores económicos y políticos que no ignoramos pero por ahora no abordaremos.

Esta centralidad que otorgamos al análisis de la irregularidad desde “lo jurídico” también nos ha sido sugerida por la revisión teórica realizada en relación a si no es el sistema legal el primer generador de la irregularidad o informalidad urbana. Un paso intermedio para llegar o no a esta conclusión fue la identificación de las conductas o condiciones que en las leyes y los planes configuran la irregularidad y la evolución que en el tiempo han tenido estas condicionantes o definiciones.

Esto nos aportará, sin duda, una perspectiva histórica del fenómeno que a menudo vemos como unitario a través del tiempo, es decir como si los asentamientos irregulares se hubieran entendido del mismo modo a inicios de los ochenta que a mediados de la primera década del nuevo siglo; si hubieran representado el mismo “problema” para la planeación de la ciudad en el primer Plan de 1978 que en el vigente de 2005 o si los encargados de su gestión hubieran tenido idénticas atribuciones en una fecha o en otra. Incluso los cambios en “lo jurídico” no son sincrónicos (para una guía de referencia puede consultarse un gráfico “línea de tiempo” que se presenta como [ANEXO 1](#)) en el sentido de que en ocasiones una actualización de un Plan urbano se hace con una ley de desarrollo urbano o de fraccionamientos que no ha cambiado por años o que cambiará recién el plan esté publicado y difundido. Consideramos que esta mirada es obligada para entender la evolución histórica concreta de los fraccionamientos o colonias que en los últimos 30 años se han caracterizado o definido como irregulares en León, aunque como veremos en el capítulo correspondiente, se trata de un trabajo que no concluiremos en esta investigación precisamente por la dificultad de obtener registros completos, datados, confiables y verificados de qué porciones de la ciudad se fueron urbanizando así.

Respecto de la planeación nuestra revisión conceptual destacó la dualidad propiedad-territorio que esta intervención del Estado conlleva. En la investigación quisimos preguntar a los documentos, es decir, analizar los planes tratando de observar qué tanto el ordenamiento que proponen está pensado desde el control físico (lo territorial) y qué tanto desde la modificación o intervención de lo que los propietarios urbanos concretos pueden y deben hacer en la ciudad de acuerdo a los planes (la propiedad).

Reconocemos que desprender analíticamente esta concepción dual de la planeación fue de los retos primeros del trabajo que se presenta pero trató de resolverse detectando, en cada Plan analizado, las estrategias de expansión de la ciudad futura, la definición de lo urbanizable y lo no urbanizable y de las zonas de reserva habitacional, así como de las previsiones de

densificación que la expansión planeada sugería en cada momento; enseguida se le comparó con el Plan siguiente. Con esto creemos que obtuvimos conclusiones relevantes de la planeación ejercida en tanto intervención sobre el territorio de la ciudad (la existente y la futura).

Sobre la propiedad partimos de un análisis más discursivo de los propios planes, es decir, si se localizaban estrategias, políticas o instrumentos que apuntaran limitaciones del dominio sobre el suelo urbano, a regular la competencia entre los distintos propietarios y usos del suelo que se dan en la ciudad, entre otras. Naturalmente en esta parte del análisis de los planes se relacionó la cuestión de la irregularidad al destacar, en cada uno de los documentos abordados, qué diagnósticos se ofrecían sobre este fenómeno y como se proponía el planeador gestionar la problemática; luego se incorporó alguna información sobre la propiedad ejidal en la zona de influencia urbana de León para complementar nuestros hallazgos sobre cómo las proyecciones de la planeación en cuanto a expansión física de la ciudad y la dinámica de los asentamientos irregulares estaban interactuando con esta modalidad tan relevante de la propiedad en México.

Como mencionamos en la revisión conceptual y mostraremos en el capítulo correspondiente, uno de los componentes básicos de la irregularidad es el acceso al suelo que se encadena obviamente con la transmisión o adquisición de la propiedad sobre una porción del suelo urbano; en el caso de León ello trajo a nuestra investigación la necesidad de realizar la revisión de la legislación sobre los fraccionamientos. Partimos del supuesto de que la irregularidad era posible (y esperable) definirla desde la legislación vigente y de que incluso, éstas definiciones podían haber preexistido a la legislación e institucionalización de la planeación urbanas; no debimos ni pudimos remontarnos mucho en el tiempo pues la tesis se centra en el desarrollo de León los últimos 30 años (a partir de que apareció el primer Plan urbano) y además porque no fue posible localizar completa la ley de fraccionamientos que regía antes de 1978.

En resumen, las preguntas de esta investigación que nos planteamos para el presente trabajo fueron:

1. ¿Cómo podemos caracterizar la evolución de la expansión y el poblamiento irregular de la ciudad de León en los últimos 30 años?
  - 1.1. ¿Cuáles han sido los rasgos principales que los Planes urbanos de este periodo han mostrado (diagnosticado) y propuesto para intervenir en estos fenómenos?

2. ¿El poblamiento irregular en León se ha presentado en las zonas planeadas para el crecimiento de la ciudad o qué cambios en los planes ha impuesto el poblamiento irregular?
  - 2.1. ¿Cuál ha sido el comportamiento del poblamiento irregular en relación a la expansión y densificación de la ciudad?
  
3. ¿Cuáles han sido las políticas que a través de la planeación urbana se han propuesto para proyectar la expansión urbana y contener y gestionar el acceso irregular al suelo urbano?
  - 3.1. ¿Qué cambios han experimentado dichas políticas y qué coherencia interna presentan?
  - 3.2. ¿Puede considerarse, desde el punto de vista de la propia planeación, que han resultado eficaces?

### **0.3 Hipótesis**

Las hipótesis de esta investigación que desprendemos de la confrontación de la teoría revisada con la información y hechos analizados, son:

1. Las estrategias de ordenamiento urbano contenidas en la planeación realizada en León desde hace 30 años supone una ciudad extendida en lugar de una ciudad densificada o compacta (pese a lo que se sostiene en los planes).
  - 1.1. Los planes urbanos de León se han enfocado en orientar la expansión urbana y evitado incidir en las condiciones de la propiedad urbana en general, y en el acceso irregular al suelo urbano en lo particular.
  
2. Los fraccionamientos irregulares en León se ha presentado mayoritariamente en áreas planeadas para la expansión de la ciudad.
  - 2.1. Los fraccionamientos irregulares en León contribuyen a la expansión y baja densificación que en general se ha proyectado en los planes urbanos.
  
3. La planeación realizada ha propiciado el poblamiento irregular porque no ha elaborado instrumentos que regulen o incidan sobre la propiedad del suelo en la ciudad existente y en su periferia.
  - 3.1. La planeación realizada puede considerarse ineficaz para administrar la expansión urbana y para controlar el acceso irregular al suelo urbano desde el punto de vista de los propios planes urbanos, porque ha partido de diagnósticos y conceptualización insuficientes respecto del segundo de los fenómenos.

**3.2.** La planeación no ha incluido a los actores que inciden en el acceso al suelo urbano en condiciones de irregularidad.

#### **0.4 Objetivo general y específico de la investigación**

Finalmente, el objetivo general de la investigación es: Analizar la evolución de las políticas de expansión urbana y tratamiento del poblamiento irregular plasmadas en la planeación urbana de León en los últimos 30 años.

Con ello se busca aportar una revisión crítica de una trayectoria de planeación urbana local, de las primeras que existen en México desde que se institucionalizó la planeación urbana.

Como objetivo específico de la investigación tenemos: Aportar elementos para el diseño de instrumentos y la incorporación de actores que permitan a la planeación urbana de León incidir en el control de la expansión, densificación y el acceso al suelo urbano en condiciones de irregularidad.

## 1. Hacia una historia urbana contemporánea de León

La ciudad de León tiene una historia de más de 400 años que diversos estudiosos han documentado y analizado. Los estudios clásicos son los de Mariano González Leal y Eduardo Salceda en el plano histórico, y el de Wigberto Jiménez más geográfico y antropológico. Los tres son datados en la primera mitad del siglo XX y han tenido como base el Archivo Histórico municipal.

Esto ha llevado a algunos investigadores, como Héctor Gómez Vargas, a expresar que “los trabajos sobre la ciudad de León son fragmentarios, dispersos, y de un perfil eminentemente historiográfico, predominando las miradas de los cronistas, los amantes de la “suave patria” como los definió Luis González y que han trabajado de manera tradicional la historia de León, aquella visión que va de lo anecdótico y pintoresco, al rescate de una época y sus hombres de bronce”. (Gómez Vargas, 2001: 17)

Más recientes, pero también de corte historiográfico, son las investigaciones de María de la Cruz Labarthe y Adriana Ortega, que con un enfoque al estudio del desarrollo urbano de la ciudad, publicaron en un artículo homónimo en una revista universitaria, en 1994. Este apartado se basa fundamentalmente en esa fuente, aunque igualmente se revisaron otros trabajos más amplios de estas autoras sobre historia de la ciudad.

Labarthe y Ortega proponen ocho periodos para entender el proceso de desarrollo urbano de León. Estos periodos son “de constantes y de cambios en los que se va manifestando su personalidad y conformando su propia fisonomía urbana”. (Labarthe, 1994: 4)

Dichos periodos son:

1.- Un periodo previo a la fundación de la Villa de León, en el que se dieron las condiciones sobre las que se inició el complejo urbano del Bajío y de la zona centro-occidente de México.

2.- El momento en el que se realizó la fundación y los primeros colonos se comprometieron a habitarla y defenderla.

3.- La nueva población experimentó después de una etapa de organización e integración de los elementos y de los núcleos de población que básicamente la conformarían –fines del siglo XVI y principios del XVII.

4.- Para luego, tranquila, pero con dinamismo, consolidar sus instituciones, siglo XVII y principios del XVIII

5.- Introducción de ideas nuevas que generarían cambios profundos siguiendo la orientación del mundo occidental. Este es el tiempo de los cambios borbónicos y de la bonanza minera –fines del siglo XVIII y principios del XIX

6.- Modernidad y progreso en medio de la organización y desorganización de la vida nacional independiente, es cuando León manifiesta un notable crecimiento y ampliación de su vida urbana, recibe el calificativo de ciudad y rebasa a las demás poblaciones de la región, por su magnitud demográfica, una economía diversificada y la

proyección de su vida social y religiosa como cabecera de un nuevo obispado. Fue el momento en que se desplegó en ella una intensa actividad constructiva y se levantan las edificaciones en las que se expresa su vida de relación -siglos XIX e inicios del XX-.

7.- Posteriormente respondió con su carácter peculiar a los cambios que se operaron con la Revolución, cuando se definió la industria zapatera como la actividad preponderante y generadora de otras industrias y actividades económicas.

8.- A partir de entonces, la complejidad urbana ha ido en aumento y se ha tenido que realizar una serie de esfuerzos por cubrir los requerimientos de una población en constante crecimiento.

Aunque esta periodización no abarca las complejidades de la época contemporánea que nos proponemos estudiar, repasemos algunos de los hechos más importantes de este proceso histórico porque indudablemente aportan rasgos importantes de la estructuración urbana que concierne a nuestra investigación.

La Villa de León se fundó el 20 de enero de 1576. La fundación de Ciudades y Villas era parte de la estrategia de los conquistadores españoles en su avance para dominar los territorios al norte del río Lerma, lo que se conocería como “la gran chihimeca” y que actualmente abarca de Querétaro a Durango y de Guadalajara a Saltillo. Incluido se encontraba el territorio del hoy Bajío Guanajuatense.

Antes ya se habían fundado otras Villas como las que hoy son las ciudades de San Miguel Allende y Celaya.

En el “Valle de Señora” como se conocía a lo que sería la ciudad, la colonización a través de “estancias” concedidas a españoles había comenzado desde 1547. (Navarro, 2009)

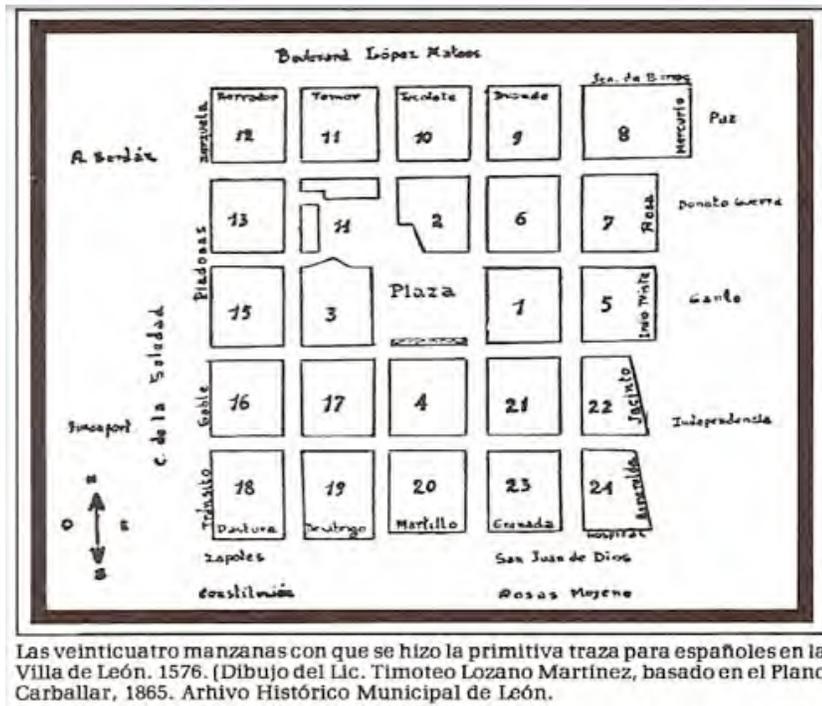
Consigna el acta de fundación que la autorización a formar la Villa de León se dio a 38 españoles pobladores originarios a los que se deslindaron sus propiedades en la cabecera y sus alrededores. Se le dio precisamente este carácter pues para haber sido fundada como ciudad habrían haber residido ahí cien vecinos, o de Villa en el caso de que fueran 50.

El núcleo de la Villa se formó con 24 manzanas en derredor de la Plaza Principal, asiento de los poderes religiosos y civiles. El mapa de la Villa fue elaborado según las descripciones del Acta y se conoce como “Plano Caballar” de 1865. La traza de las citadas manzanas se preserva<sup>3</sup> y da origen al Centro histórico que se reconoce actualmente.

---

<sup>3</sup> Excepto en el cuadrado de la plaza principal que se volvió rectangular porque en el siglo XVIII fue vendido a particulares uno de sus portales. (Navarro, 2009)

**Ilustración 1.** Traza original de la Villa de León, según Plano Caballar de 1865



Las veinticuatro manzanas con que se hizo la primitiva traza para españoles en la Villa de León. 1576. (Dibujo del Lic. Timoteo Lozano Martínez, basado en el Plano Caballar, 1865. Archivo Histórico Municipal de León.

Fuente: Reproducción consultada en <http://www.centrohistoricoleon.com.mx>

Recuerda el cronista de la ciudad, Carlos Arturo Navarro, en el Marco Histórico de León, que “en el año de 1580 la Villa es elevada a la categoría de Alcaldía Mayor, asignándosele a su jurisdicción un amplio territorio, que comprendía grandes extensiones las cuales hoy conforman sus municipios vecinos: San Francisco del Rincón, Purísima, Ciudad Manuel Doblado, Cuerámara, Abasolo, Huanímaro y Pénjamo”. (Navarro, 2009)

Después de la cabecera de la Villa, también en 1580, se fundó el Barrio del Coecillo y en 1595 el Barrio de San Miguel; éstos ya existían como poblados indígenas pero según consigna Carlos Navarro “los habitantes de ambos pueblos no sumaban más de cien y habitaban en chozas. Después al ser anexados a la Villa se le dio forma de manzanas y calles”. Ya para el siglo XVII ambos asentamientos (el primero aglutinaba a indígenas chichimecas y el segundo, otomíes) se consideraron parte de la Villa, (Guerrero, 1994: 16) al igual que otros Barrios más centrales como el Barrio Arriba (destinado para que vivieran los mulatos), el Barrio de Santiago, el Barrio de San Juan de Dios (Barrio Abajo) que se desarrolló a partir de la fundación de un hospital de monjes juaninos.

Aunque los primeros años de existencia de la Villa fueron difíciles por la disminución de la población, iniciado el siglo XVII el ritmo de vida se estabilizó. “En 1631 unas 111

familias vivían en la Villa, 75 de ellas eran españoles (...) Para 1719 un censo señaló 3074 personas.” (Labarthe, 1994: 7)

En 1786 “la implantación de intendencias señaló a León como una subdelegación dependiente de la Intendencia de Guanajuato” pero la Villa ya había crecido hasta registrar según un censo levantado por el cura Juan José Moreno unas 1225 familias (6638 habitantes) en la zona urbana, mientras que en las estancias y ranchos se registraron 9842 habitantes.” (Labarthe, 1994: 7)

El movimiento de Independencia trajo inestabilidad, pero “la población leonesa no sufrió los desajustes de otras zonas porque su participación militar marginal y su carácter pacífico incitó a mucha gente a emigrar a ella”. (Labarthe, 1994: 9) En esta época, la población casi se duplicó, al pasar de 18,000 personas en 1810 a 30,000 en 1834.

León alcanzó la categoría de Ciudad al consumarse la Independencia. “En el año de 1827, León se convirtió en uno de los cuatro Departamentos del Estado de Guanajuato y el 2 de junio de 1830 recibe el título de Ciudad por decreto del Congreso del Estado” (Navarro, 2009), llamándose León de los Aldama, nombre actual y registrando una población aproximada de 20,000 habitantes. (Guerrero, 1994: 16)

El crecimiento de León continuó hasta la primera mitad del siglo XIX. Los datos demográficos proceden básicamente de censos o cálculos hechos por instancias religiosas y hasta 1868 se registran datos poblacionales por parte de las autoridades políticas.

Aparte del crecimiento demográfico, fue en la segunda mitad del siglo XIX en que “se consolidan las características que van a dar pie al desarrollo urbano e industrial de León en el presente”. (Labarthe, 1994: 9) Con esto diversos autores se refieren, es el caso de la citada Maricruz Labarthe, al notable impulso que recibió la arquitectura religiosa, la construcción de edificios públicos (en ambos terrenos destacándose el arquitecto de origen europeo, Luis Long) y la especialización de los oficios que sostenían la actividad económica y darían paso a su industria. Zapatería, curtiduría, herrería, rebocería y otros obrajes, entre los principales.

En 1882 llegó el ferrocarril lo cual “tuvo una gran significación en el desarrollo local, porque constituyó una puerta de entrada para personas y materia prima y de salida para su producción”, además de que reforzó la posición privilegiada de la Ciudad en la red de comunicaciones de la región y el país.

En esta misma década, la ciudad sufrió la primera de dos grandes inundaciones que diezmaron la población y obligaron a su reconstrucción en muchos sentidos. Según Guerrero la inundación del 19 de junio de 1888 “destruyó el 40% de la mancha urbana y la población descendió a 60,000 habitantes para iniciar el siglo” (Guerrero, 1994: 17). Como el nivel del

agua había alcanzado en algunas zonas casi 2 metros de altura, la reconstrucción, principalmente habitacional se dio en unos lomeríos cercanos al centro, donde dos sacerdotes (Pablo de Anda y Yermo y Parres) consiguieron terrenos y los fraccionaron para los damnificados. Así nacieron las colonias de El Santuario y El Calvario.

El trauma de la inundación combinado con la bonanza porfirista que aún se vivía y las diversas actividades que la “Junta de Socorros” realizó para recaudar fondos, llevó a que después de la inundación de 1888, bajo el mando del arquitecto Luis Long se hiciera la primera intervención sobre uno de los principales arroyos urbanos, el río León hoy llamado Río de los Gómez (aunque para provocar la inundación también se habían desbordado el Machigües y el Mariches)<sup>4</sup>. La obra consistió en reforzar las paredes del río por donde se había desbordado y construir un puente que a la fecha comunica el Barrio del Coecillo con el Barrio de Santiago y la zona central de la ciudad. (Labarthe, 1994:123)

Las acciones militares de la Revolución de 1910 se dejaron sentir poco en León y sus alrededores (con la excepción que fue en Santa Ana, una rancharía a las afueras de la ciudad sobre la hoy salida a Silao, que Obregón perdió el brazo!). Pese a ello los historiadores marcan este momento como el que definió las características del León actual, porque si bien algunas familias pudientes emigraron a la capital del país, al mismo tiempo llegaron importantes oleadas de gente del campo donde los efectos del movimiento revolucionario se sentían con mayor rigor. Labarthe y Ortega registran que fue en 1906 cuando se dio el primer fraccionamiento habitacional. (Labarthe, 1994: 13)

Pero el cambio principal se dio en lo que se refiere a los aspectos económicos. La producción textil (la tradición rebocera que había caracterizado a León durante el siglo XIX) fue cayendo y cediendo el paso a la actividad zapatera y curtidora.

“La elaboración del calzado se encontró con dos coyunturas favorables en este tiempo para su incremento: la demanda de este artículo en la frontera norte ante la crisis provocada por la guerra mundial y el mercado de los campamentos petroleros que demandaban zapato de trabajo principalmente”, (Labarthe, 1994: 13) De ser una actividad netamente artesanal se comenzaron a fundar las fábricas que con los años llegarían a dominar el panorama productivo local.

Más que los efectos militares y políticos de la Revolución, León sufrió impactos en su crecimiento económico y urbano por la guerra cristera y por la segunda gran inundación en su historia. Ésta ocurrió en 1926, también en el mes de junio.

---

<sup>4</sup> Una descripción detallada de los puntos por el que los ríos se desbordaron luego de 15 días de lluvias intensas y de las calles por las que corrió la tragedia se encuentra en Labarthe, 2000:31.

Como la de 1888, la inundación de 1926 sorprendió a la ciudad aunque la evolución de la catástrofe fue muy similar: una tromba o lluvia intensa descargó en las zonas norte y noreste de León lo que llevó al desborde de los ríos o arroyos Mariches, Machigües y de los Gómez que desbordaron casi en los mismos sitios (entre los barrios El Coecillo y Santiago); el nivel del agua en la ciudad se elevó en ciertas zonas más de dos metros. (Labarthe, 2000: 36)

Las tareas de auxilio inmediato a los damnificados corrieron nuevamente con el protagonismo definitivo de las autoridades eclesiásticas, en especial el Obispo Emeterio Valverde y Téllez, y en el mediano plazo reforzaron la tendencia de crear colonias habitacionales en las partes altas (pero cercanas) al centro de la ciudad.

La inundación evidenció a su vez el atraso que tenía León en cuanto a dotación de servicios y obra pública, por lo que en las décadas de 1920 y 30, el Ayuntamiento con apoyo del Gobierno del Estado realizaron los primeros estudios y obras de drenaje, dotación de agua, pavimentación y “embanquetado”.

En términos arquitectónicos, otros autores destacan que la reconstrucción “posibilitó la introducción de nuevos estilos, modernos para su época, que son signos de una transición urbana; tal fue el caso del Art Decó, que impactó tanto la arquitectura cívica, religiosa, industrial y doméstica” (Gómez Vargas, 2004: 39). Héctor Gómez Vargas destaca además que “junto con la llegada a la ciudad de una serie de oficinas del gobierno federal (Correos, Hacienda, Telégrafos, etcétera), el municipio inició un proceso de organización de las vialidades, introduciendo el sistema de semáforos, sustituyendo un sistema de propaganda comercial caótico por uno fijo y exclusivo para ese uso”. (Gómez Vargas, 2004: 39).

En 1944 se contrató un préstamo para este tipo de obras y se nombró una “Junta privada de mejoras materiales” en las que participaban, entre otros, un representante de la “Unión de propietarios y fincas urbanas”. (Labarthe, 1994: 15)

Pero las quejas ciudadanas y protestas públicas por la oportunidad y presunto mal uso de los recursos orilló, entre otros factores políticos, a la creación de un partido municipal, la Unión Cívica Leonesa (UCL) que ese año participó en las elecciones a la alcaldía de mano de su candidato Carlos Obregón, industrial zapatero. Pero las autoridades nunca reconocieron su triunfo y en cambio señalaron que el ganador era el candidato del oficialista Partido de la Revolución Mexicana (PRM, antecedente del PRI). El 2 de enero de 1946 durante una manifestación de la UCL mientras se esperaban resultados de negociaciones para que el gobernador diera marcha atrás a su decisión política, una “sección de tropas” acribilló a los manifestantes frente al Palacio Municipal. Murieron 27 personas, según las cifras oficiales,

entre manifestantes y socorristas, y en recuerdo a este hecho la Plaza Principal del Centro Histórico se denomina Plaza de los Mártires del 2 de Enero.

Después de esto se declararon desaparecidos los poderes tanto a nivel municipal como estatal, y se nombró una Junta de Administración Civil para el Municipio y un gobernador sustituto.

Este hecho es trascendente en la vida política local y a menudo se fija como antecedente de los movimientos de oposición que culminarían con la llegada a la Alcaldía del panista, Carlos Medina en 1989, aunque antes hubo competencia real de parte del extinto Partido Demócrata Mexicano (PDM, el del gallito).

El activismo cívico también le dio un carácter a la ciudad y aunque nunca ha sido la capital del Estado tuvo algunos beneficios. “Después de los sucesos ocurridos aquel 2 de Enero y dada la mayor demanda de servicios y el aumento de requerimientos urbanos, los distintos gobiernos estatales empezaron a destacar para León partidas presupuestarias mayores en la realización de numerosas obras materiales” (Labarthe, 1994: 16)

En un estudio realizado por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, entre 1953 y 1956 citado por la autora (Labarthe, 1994: 16) se estableció que “a pesar de los esfuerzos realizados por parte de autoridades federales, estatales y municipales, los servicios urbanos en la localidad eran insuficientes en un 60%”. Un 58% de la población de 157,343 habitantes, “vivía en condiciones de mala habitación” y sólo un 57.5% de las viviendas contaban con servicio de agua. “Era una ciudad polvosa, pavimentada en un 50%” y aunque el 95% de habitantes contaban con servicio de energía eléctrica “éste no podía dar abasto al total de los requerimientos industriales de la ciudad”. (Labarthe, 1994: 16)

Para la década de 1950 la población rural del país representaba el 57%. No era el caso de León, donde el núcleo urbano ya “concentraba el 77.96% de los habitantes de la entidad” y ya era considerado como un centro industrial y urbano de gran actividad. (Labarthe, 1994: 16)

Los recuentos históricos de Labarthe y Ortega se detienen prácticamente en esta fecha. Hay estudios de análisis arquitectónico y de ofertas culturales que nos dan luz sobre las transformaciones urbanas y sobre todo, registros cronológicos de intervenciones que marcarán la ciudad.

Así podemos recuperar, en palabras de Horacio Guerrero, que “a partir de la década de los cuarentas, la ciudad histórica perderá sus límites por la formación de nuevos fraccionamientos y avenidas; y en 1963 la apertura del Blvd. López Mateos terminará por fraccionarla, determinando una nueva dinámica en su uso e imagen. Tal vez el mayor símbolo de esta modificación en los valores será la destrucción del edificio del Convento Franciscano

del siglo XVII, considerado, y no sin razón, el principal edificio símbolo de la ciudad colonial, para ser sustituido por un edificio racionalista en 1959”. (Guerrero, 1994a: 16)

Para este autor, la dinámica de crecimiento en que se destruye el patrimonio histórico y se desbordan los límites históricos de la ciudad y los barrios, creando nuevas colonias y fraccionamientos se continuó a la década de los sesenta y no es privativa de León sino que se comparte con ciudades que buscan modernizarse y desarrollarse socioeconómicamente, y agrega: “La mayor parte de la arquitectura habitacional de esta época se encuentra en los fraccionamientos y colonias aledañas a la ciudad histórica: La Andrade, Tepeyac y Calzada de los Héroes; Bellavista y Arbide, y la Moderna y Jardines del Moral”. (Guerrero, 1994a: 18)

Autores con un enfoque de estudios culturales, más que histórico o arquitectónico, como Héctor Gómez Vargas, señalan por sobre la visión de destrucción del patrimonio y el desborde de los límites urbanos, la importancia de esta época pues “fue el punto de contacto y transición de una provincia que conservaba mucho de su aroma y ambiente, a los impulsos de una ciudad que empieza a crecer y mostrar los signos de una ciudad grande. Por un lado, la vida giraba alrededor de su centro histórico y las que se añadían zonas de esparcimiento”. (Gómez Vargas, 2004: 40). Posteriormente vendría:

“la llegada de modernos centros de abasto: las tiendas de autoservicio, llamadas supermercados, como Comercial Mexicana, Supermercados del Bajío, Tiendas Todo, la creación de los primeros centros comerciales (Centro Comercial León y Centro Comercial Insurgentes), intentos de imitaciones de los malls norteamericanos donde se instalaron tiendas que pertenecían a cadenas nacionales y que se irían convirtiendo en una conexión con el exterior por ser los nuevos centros donde se podían adquirir bienes y productos que, o no existían o eran de difícil y limitado consumo”. (Gómez Vargas, 2004: 40)

Así llegamos a la década de los setenta, antecedente inmediato de la época en que pretendemos encuadrar nuestra investigación. Los estudios caracterizan estos años como los de la crisis económica a nivel del país y en general de las grandes ciudades a nivel mundial.

En cuanto a lo primero, hay registro de que a mediados de los setenta, muchas fábricas y talleres cerraron ante la gravedad de la crisis que se manifestaba en la inflación. Por entonces, resalta Gómez Vargas, se puso en duda la sobrevivencia de la zapatería y la curtiduría y quizá por primera vez “la voz de alerta sobre la pertinencia de iniciar a diversificar las actividades productivas en la ciudad, por lo que comenzó a darse un giro importante hacia la comercialización de bienes, productos y servicios”. (Gómez Vargas, 2004: 41)

En cuanto a la crisis propias de las metrópolis de los setenta, este autor destaca las masivas migraciones de tipo rural “y una expansión y dispersión urbana, con los consecuentes problemas para abastecer con los servicios mínimos e indispensables”. Este autor abunda:

“Es así como la década de los setenta es el inicio de una nueva transformación propiciada no sólo por el crecimiento demográfico, sino por la explosión urbana, lo cual implicó la creación de un nuevo sistema vial mediante avenidas que permitieran una movilidad a lo largo y ancho de la ciudad, modificando

dinámicas de espacios tradicionales y conectando zonas lejanas, atravesando zonas inaccesibles en otros tiempos, creando nuevos centros de dinámicas sociales, económicas y políticas, así como nuevos accesos a la ciudad hacia distintos rumbos”. (Gómez Vargas, 2004: 41).

Para muestra, en 1973 se traza el Libramiento Norte que unirá la salida a Silao con la salida a Lagos de Moreno, en el vecino estado de Jalisco.

Aunque ningún autor lo señala como tendencia, es importante resaltar que en esta década se asientan las cuatro principales universidades en la localidad, en terrenos prácticamente fuera del área urbana existente. Nos referimos al Instituto Tecnológico de León (1971), la Universidad del Bajío (1972, hoy Universidad La Salle) y la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ambos en 1978).

En los ochenta, la crisis seguirá y se agudizará. Pero poco antes, en 1978 tendremos la aparición del Primer Programa Director de Desarrollo Urbano de León y aquí inicia nuestro estudio.

## **2. Planeación en una ciudad media**

### **2.1. La evolución de la legislación local en materia de planeación**

Analizar el proceso de planeación urbana en una ciudad media tiene dos puntos de arranque: hacerlo desde los documentos de los planes y/o desde las leyes que les dieron origen y legitimidad, al menos, jurídica.

Este apartado propone revisar cuál ha sido la evolución de la legislación local en materia de planeación urbana visto sobre todo en relación a la legislación federal que por lo general le antecede y le marca directrices. En nuestro país, la legislación sobre el desarrollo urbano deriva fundamentalmente de las reformas constitucionales de 1976 a los artículos 27, 73 y 115, que dio paso a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) del mismo año.

En Guanajuato, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato fue aprobada el 22 de Febrero de 1977 y publicada el 1 de mayo del mismo año.

Como lo ordenaba la LGAH en su momento, la legislación local tenía que estar en concordancia con la ley general (recordar que la superioridad jerárquica de la LGAH sobre la ley estatal desapareció en 1983) y la legislatura de Guanajuato resolvió esto redactando prácticamente idéntico la definición de objeto y objetivos específicos de la ley estatal. Sin embargo, en la distribución de competencias en materia de planeación y control urbano la Ley estatal de Desarrollo Urbano se apartó de la tendencia marcada por la LGAH sobre la concurrencia de los niveles de gobierno y prácticamente conservó en el Ejecutivo del Estado la mayoría y las principales atribuciones.

Si bien el artículo 16 de dicha ley indicaba “Los ayuntamientos deben elaborar los Planes Directores Urbanos que ordenen y regulen el área comprendida en el perímetro de las ciudades más importantes del Municipio o, por lo menos, de las cabeceras municipales”, en el artículo 19 se estableció que posterior a dicha elaboración, “los planes se remitirán a la Comisión Estatal de Planificación Urbana para el efecto de que emita su opinión y los someta a la aprobación del Ejecutivo del Estado”.

Esta aparente colaboración entre el nivel estatal y el municipal se liquidaba en el artículo 29 de la citada ley que dice: “El gobernador del Estado es la autoridad competente, con exclusión de cualquiera otra, para aprobar los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y para expedir las Declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios”.

Además, en la lista de trece atribuciones reservadas al Gobernador la número XII es particularmente relevante para nuestro tema de estudio pues en ella se establece: “regular el

mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante: a) El Reglamento de Zonificación y Usos de suelo; b) El Reglamento de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales; c) El Reglamento de Construcción; c) Otros reglamentos que expida en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del Artículo 80 de la Constitución Política del Estado”.

Las principales atribuciones reservadas al Gobernador recaerían, por su carácter técnico pero sin ser despojadas de su calidad política, en la Comisión Estatal de Planificación que se componía de cuatro miembros permanentes y un número indeterminado de miembros temporales, entre los que se incluía a los representantes de los Ayuntamientos de los municipios en que se pretendiera ejecutar un Plan de desarrollo urbano municipal.

Los miembros permanentes eran el Oficial Mayor del Gobierno, el Tesorero general del Estado, el Coordinador de Obras y Desarrollo Urbano y un representante de la Comisión Consultiva de DU del Estado (integrada a su vez por patronatos, colegios de profesionistas, cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones de colonos y cualquier organización legalmente constituido), pero el reglamento y convocatoria de la Comisión eran fijados por el Ejecutivo Estatal.

A la asimetría en la composición de este organismo concurrente para la planeación urbana se sumó la desproporción entre las atribuciones que la ley estatal entregó a los Municipios y a la Comisión Estatal de Planificación: mientras que a los primeros se enlistan 13 atribuciones, todas a nivel de “participar, proponer acciones, dar y recibir opiniones, dar publicidad”, etcétera; para la segunda hay 22 atribuciones más decisivas como “realizar el trabajo de gabinete para la elaboración, ejecución y revisión de los planes, conocer y dictaminar las proposiciones de usos, destinos y reservas, establecer montos de las indemnizaciones por expropiaciones, realizar auditorias y supervisión a las obras comprendidas en los planes, ejecutar demoliciones totales o parciales de construcciones que contravengan los planes urbanos, expedir autorización para toda división, fusión o lotificación de terrenos, calificar infracciones e imponer sanciones” y, por cierto, tramitar el único instrumento administrativo previsto para resolver controversias o inconformidades de particulares contra los planes de desarrollo urbano.

Además por nuestro interés de estudio, en materia de vivienda destacan las fracciones XIII a XV que establecían la atribución de “Fomentar la construcción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales de carácter popular, de interés social y de crecimiento progresivo” señalando para ello en los planes urbanos “las reservas y destinos territoriales disponibles” y apoyando “los programas de fraccionamientos y conjuntos habitacionales que realicen las

dependencias y organismos oficiales de acuerdo con los Planes de Desarrollo Urbano”. Las facultades de la Comisión Estatal alcanzaban hasta las cuestiones más operativas de esta materia, como la señalada en la fracción XV del art. 49: “aprobar, cuando proceda, la publicidad destinada a promover la venta de lotes de fraccionamientos y de las empresas dedicadas a la venta de viviendas”.

Como ha señalado Antonio Azuela el alcance que sobre la propiedad urbana tenía la LGAH era mucho menor de lo que se había creído: “La ley sistematizó algunas facultades públicas de regulación de uso del suelo que ya existían y estableció otras nuevas, pero entre estas últimas ninguna representaba un cambio fundamental en los derechos de los propietarios privados”. (Azuela, 1989: 59).

En este aspecto, en el capítulo VI de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato de 1977 se estableció la regulación de la propiedad en los centros de población de una forma “amplia” en relación a la categoría de “conservación” y mas bien lacónica para lo referente al “crecimiento” de los centros de población<sup>5</sup>. Por conservación se entendía las acciones tendientes a mantener “el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales (previstas en los Planes urbanos) y el buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas” y todo lo que se considerara acervo histórico y cultural.

La urbanización de las áreas de conservación, (definidas en el artículo 56 como las de aptitud natural como condicionantes del equilibrio ecológico, las dedicadas de forma habitual a actividades agropecuarias, las que afecten el paisaje urbano, las que por su explotación representen peligros para la población y todos aquellos cerros, colinas, elevaciones y depresiones orográficas naturales en el territorio de las ciudades), sería “restringida en el Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo Urbano y sólo se autorizarán aquellas construcciones y obras que aseguren los servicios del bienestar social, de carácter colectivo y de uso común”. La rúbrica de esta disposición sin embargo, planteaba lo que posteriormente, en la realidad, se convertiría en política: “Estas áreas se considerarán reservas territoriales destinadas a regular el crecimiento urbano”.

En tanto a los predios de las áreas de conservación les llegaba el crecimiento urbano, la ley previó que “se utilizaran por sus propietarios de forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por las correspondientes declaratorias de usos y destinos”. (Artículo 71)

---

<sup>5</sup> Explícitamente se dedicó únicamente el artículo 63 a indicar: “Se atenderá el crecimiento de los centros de población mediante la determinación de áreas necesarias para su expansión”.

Como se estableció en la LGAH, y no fue excepción en la ley guanajuatense, los instrumentos de regulación y ordenación fueron las Declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos, también reservados al Gobernador.

Como apuntaba Azuela en su colaboración para Una década de planeación urbano regional en México, “el derecho de propiedad no fue un obstáculo para la planeación, simplemente porque ningún órgano del Estado trató de llevar a cabo una transformación de las relaciones de propiedad en las ciudades, ni dentro de la planeación ni fuera de ella. De hecho, la acción pública no ha llegado a agotar el límite de sus competencias legales. El ejemplo más claro de ello es que no ha ejercido el derecho de preferencia que otorga la LGAH a los gobiernos estatales y municipales para adquirir predios en zonas de crecimiento urbano como mecanismo para la formación de reservas territoriales.” (Azuela, 1989: 59). De hecho, esta facultad no se trasladó a la legislación local sino que se limitaba al Gobernador a “expresar las razones de beneficio social que motivaran (las Declaratorias) (Artículo 68)” y cuando el cumplimiento de los Planes (...) haga “necesario o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, el Ejecutivo del Estado, por causa de utilidad pública proveerá a la expropiación de la misma...” de conformidad con la ley vigente. (Artículo 70).

Una vez hechos y promulgados los planes, la ley previno escasos mecanismos para su cumplimiento. De hecho, las responsabilidades sobre llevar a cabo el plan estaban repartidas pero las acciones u omisiones sobre su incumplimiento sólo se precisaron para los aspectos formales. Por ejemplo, en el artículo 72 se señala: “Es responsable del incumplimiento de esta disposición (inscribir las Declaratorias de usos y reservas en el Registro Público de la Propiedad) el Director de Planificación (...) y los Jefes de Oficina de Registro que se abstengan de llevarlo a cabo o lo realicen con deficiencias”.

Visto desde la ley, el control de las disposiciones hechas en los planes urbanos quedaba en tres instancias, desconectadas:

- a) La Comisión Estatal de Planificación podía auditar y supervisar “en todos los casos de ejecución de las obras comprendidas en los planes”, supervisar el exacto cumplimiento de los Reglamentos de zonificación y uso de suelo, construcciones y de conjuntos habitacionales y ejecutar demoliciones de obras que contravinieran los planes. (Fracciones IX, X y XVII del Artículo 40)
- b) Las autoridades administrativas estatales que según el artículo 72 estaban obligadas a no expedir “ningún permiso, autorización, licencia que contravenga lo establecido en los Planes y Declaratorias”.

- c) Los notarios públicos que “sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre la existencia o inexistencia de las Declaratorias” que habla el artículo 73.

Como se ve, los más fuertes mecanismos de cumplimiento de los Planes urbanos quedaban como *una facultad* de la autoridad señalada, pero no como *una obligación*.

La legislación que creaba todos los procedimientos para elaborar y ejecutar la planeación urbana no contempló ninguna forma *legal* de oponerse a ella pues el único recurso administrativo que se podía interponer era contra “resoluciones dictadas por autoridades competentes que sean contrarias a los planes de desarrollo urbano o a la esta ley” que estaban de por sí, y en la misma ley, prohibidas. La autoridad para resolver este recurso administrativo era, eso sí, el gobernador del Estado, lo mismo que para cancelar o modificar los planes.

Como ya lo ha señalado Azuela, ningún congreso estatal –aquí constatamos que tampoco el de Guanajuato—intentó, en su labor legislativa, ir más allá de los lineamientos de la LGAH y en algún aspecto, incluso menos, como en el de especificar el derecho de preferencia para adquirir predios en áreas de reserva territorial o en el de delegar a los Ayuntamientos reales y directivas (no simplemente retóricas, operativas o testimoniales) atribuciones en materia de planeación urbana.

Sabemos que la LGAH tuvo importantes cambios en 1984 a raíz de las reformas constitucionales al artículo 83 que creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática que en lo sucesivo incluiría los aspectos territoriales y del desarrollo urbano. (Azuela, 1989: 68-76).

### **2.1.1. La segunda ley de desarrollo urbano en Guanajuato**

Después de las reformas de 1984, con lo cual se inició la tendencia a transferir importantes facultades en materia de planeación y control urbano de los estados a los municipios, el 21 de julio de 1993 se publicó la nueva LGAH que corroboró y en ciertos aspectos profundizó dicha tendencia.<sup>6</sup>

El transitorio segundo de la nueva LGAH ordenaba adecuar las legislaciones estatales en “un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor” (es decir, el 22 de julio de 1994) pero la LV legislatura de Guanajuato concluyó su encargo (en septiembre de 1994) omitiendo este mandato y la siguiente legislatura, la LVI, lo cumplió casi al final de la misma,

---

<sup>6</sup> Entre dichas facultades estaban el otorgamiento de licencias de uso de suelo a cargo de los Municipios y la supresión del instrumento jurídico de las Declaratorias de usos y reservas hasta entonces reservadas al Gobernador.

o sea hasta el 1 de agosto de 1997, siendo que su periodo concluía el 24 de septiembre siguiente.

Mas que disputas de orden técnico o conceptual sobre el desarrollo urbano, es probable que la demora en la emisión de la nueva legislación se debiera al complicado proceso político local: el panista Carlos Medina (antes alcalde de León) había llegado a la gubernatura en 1991 a raíz de la negociación política (conocida como concertación) hecha entre el entonces presidente Carlos Salinas y el Partido Acción Nacional ante el nunca oficialmente reconocido triunfo de Vicente Fox frente al priísta Ramón Aguirre que compitieron por la gubernatura ese año; Carlos Medina permaneció en el cargo hasta 1995 cuando, entonces sí, le sucedió Vicente Fox.

Ambos panistas gobernaron con un Congreso del Estado que seguía siendo de absoluta mayoría priísta: 20 de 30 diputados en la LV legislatura y 21 de 28 en la LVI, eran del tricolor<sup>7</sup>.

Sobre este paso de la nueva LGAH a las correspondientes nuevas leyes estatales de desarrollo urbano, Azuela advirtió que en los Estados donde el régimen de planeación había adquirido alguna importancia, la actividad legislativa no siguió los lineamientos de la legislación oficial. (Azuela, 1998: 64)

Podemos pensar que este fue el caso de Guanajuato. En nuestro análisis comparativo de ambas leyes encontramos un trabajo un poco más profundo en ciertos aspectos, innovador en algunos otros y deliberadamente limitado en varios más, lo que por ahora podemos explicar por los intereses emergentes o en crecimiento de gobernantes de otro signo partidista y de actores económicos en la ciudades. Revisemos algunos de estos puntos.

#### **2.1.1.1. Aspectos en que la ley local profundiza**

Como se ha mencionado en diversos análisis de la época de aparición de las nuevas leyes, el cambio principal fue el transferir las facultades del ordenamiento territorial a los municipios con lo que el Estado si bien seguía teniendo injerencia en las políticas generales del ordenamiento, éstas se acotaban considerablemente. El artículo 46 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato de 1997, la segunda ley en la materia, es el que resume claramente esta nueva distribución de atribuciones:

“... I. El Ejecutivo del Estado, por medio del plan estatal de ordenamiento territorial señalará las políticas generales para la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población, así como los lineamientos estratégicos de los sistemas urbanos del sector de educación y cultura, salud y

---

<sup>7</sup> La diferencia de 30 a 28 diputados de una legislatura a otra se explica porque en 1994 se renovó el código electoral local, se cambió la fórmula de reparto de los diputados plurinominales y se dejó un margen de interpretación en su aplicación a la naciente institución electoral de corte ciudadano. El consejo electoral de entonces, definió que la frase “se asignarán hasta 12 diputados de representación proporcional” no obligaba a asignarse los 12 y se quedaron en 10 para no generar una sobrerrepresentación partidaria.

asistencia pública, comercio y abastos, comunicaciones y transporte, recreación y deporte y administración pública y seguridad; y

II. Las autoridades municipales por medio del plan municipal de ordenamiento territorial, en concordancia con las políticas señaladas en el plan estatal, determinarán:

a) la zonificación del territorio municipal, asignando los usos y destinos para áreas generales, de acuerdo a lo señalado en esta Ley; y

b) la intensidad y lineamientos específicos de uso del suelo para las áreas y predios de las zonas urbanas existentes y las zonas susceptibles de crecimiento urbano de los centros de población”.

Definitivamente uno de los aspectos que se mantuvo en cuanto tal (es decir que ya aparecía en la ley anterior) pero que modificó la nueva ley fue lo que llamaremos la metodología para elaborar los planes urbanos, en concreto los de ordenamiento territorial municipal.

Mientras en la ley de 1977 el detalle sobre los contenidos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano era amplio, al llegar a los contenidos de los planes municipales sólo se indicaba que “contendrán las características del Plan General adecuadas a la naturaleza del suelo y la circunscripción geográfica de cada municipio”; en la ley de 1997 la descripción primordial sobre metodología y contenidos se hace sobre los planes municipales de ordenamiento territorial detallando por ejemplo las categorías de usos y destinos generales que podían asignarse en los planes y declaratorias; las políticas y estrategias de ocupación del suelo; e incluso el capitulado en que se debía organizar el propio documento del Plan, en sus versiones integral y abreviada.

Por otra parte, la ley de 1997 estableció una distinción importante entre Plan de ordenamiento territorial y Programa de desarrollo urbano, ambos en el nivel municipal. Según la ley, el Programa derivaba del Plan pero se debía formular para periodos anuales de la administración municipal en tanto que el Plan no necesariamente (al menos la Ley no lo prevé así) tenía que ser emitido cada que cambiaba la administración municipal, es decir cada tres años.

Circunscribiéndonos en los aspectos que la tesis pretende abordar, la expansión urbana y los asentamientos irregulares, destaca que la ley estatal de 1997 propuso en su definición de conceptos el relativo a la regularización como “política o acción del gobierno municipal para encauzar la problemática de los asentamientos humanos relacionado con la tenencia de la tierra, el cumplimiento de las disposiciones de la materia, la dotación de infraestructura y la integración social”. Esta definición es relevante porque no estaba consignada en la LGAH, porque definía como una acción propia del gobierno municipal, quizá concurrente con el gobierno estatal pero de exclusiva o primordial responsabilidad del primero y porque coloca como factores de igual calibre en la problemática, la tenencia de la tierra, la regularización urbanística, el acceso a los servicios y en definitiva, la integración social.

En el capítulo específico que sobre las “Acciones de regularización” que la ley de 1997 desarrolló se precisa, en los artículos 119 y 120, que: “El Ayuntamiento será el encargado de implementar las acciones de regularización” sin contravenir las disposiciones de la Ley de Fraccionamientos (estatal) pero estableciendo “mecanismos de coordinación” con los gobiernos estatal y federal.

Las bases que se daban a los municipios para la regularización eran las estipuladas por el artículo 45 de la LGAH: proceder conforme a los programas de desarrollo urbano, beneficiar a los ocupantes de un predio siempre que no tuvieran otra propiedad inmueble en la localidad, dar preferencia “a los poseedores de buena fe y de acuerdo a la antigüedad de la posesión” y no beneficiar con la regularización a más de un integrante por familia.

Según la ley local que analizamos, los asentamientos irregulares nuevos o existentes podrían ser “denunciados ante la unidad administrativa municipal que corresponda” por cualquier persona y el municipio debía proceder a formular denuncias penales y a suspender cualquier obra o venta de predios que se realizaran ilícitamente. Además debía advertir públicamente (fijando en lugares públicos el acuerdo y publicarlo en los periódicos de mayor circulación local) sobre tales ventas o fraccionamientos. Denuncias sobre asentamientos o fraccionamientos irregulares se podían realizar ante una instancia nunca creada llamada Procuraduría del Desarrollo Urbano, de la que se hablará un poco más adelante, la cual debía canalizar las denuncias a los municipios.

La excepción a regularizar asentamientos según estos lineamientos fue que estuvieran asentados en predios ejidales pues en tal caso se sujetan a la ley agraria. De hecho, la incorporación de suelo ejidal a las ciudades es uno de los temas en que la ley local de 1997 prácticamente se retrae de cualquier alusión o regulación incluso para retomar lo establecido en los artículos 38 y 39 de la LGAH.

En cambio, el derecho de preferencia del Estado para adquirir predios comprendidos en las zonas de reserva territorial incluido desde la primera LGAH pero no trasladado a la ley estatal primera, la de 1977, en la nueva ley sí fue desarrollado. Primeramente se estableció que tal derecho era por igual para el Gobernador y los Ayuntamientos y operaría cuando dichos predios “sean puestos a la venta o cuando, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una trasmisión de propiedad” (artículo 114) a diferencia de lo establecido en el artículo 47 de la LGAH que preveía tal derecho “cuando éstos (los predios) vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso”.

Para hacerlo efectivo los propietarios, notarios, jueces y autoridades administrativas deberían notificarlo al Ayuntamiento correspondiente, dando a conocer el monto de la

operación. A partir de ello, la autoridad tendría 30 días naturales para ejercer el derecho y garantizar el pago respectivo. La no respuesta de la autoridad se entendería como declinación a la compra preferente de tal predio y en caso de que no se hubiera fijado con anterioridad valor al inmueble se atendería a un avalúo realizado por perito autorizado.

Aunque lo anterior representaba un avance de la nueva ley aún parece insuficiente para hacer práctico el dispositivo y siembra un poco de duda el que la propia ley estatal de Desarrollo Urbano estableciera la siguiente salvedad: “el derecho de preferencia a que se refiere este capítulo se extinguirá en aquellas áreas comprendidas en las declaratorias de reservas territoriales que hayan sido urbanizadas”. A reserva de hacer un análisis más acucioso considero que este artículo neutraliza la intencionalidad de una política de suelo que pudiera tener en el derecho de preferencia un instrumento relevante, pues esta excepción no hace una distinción de qué se entiende como áreas urbanizadas (si se contemplaría un porcentaje del predio) y si eventualmente comprendería a las urbanizadas irregularmente e incluso descarta que este derecho pudiera ejercerse sobre los grandes baldíos urbanos que desde el primer plan urbano de León fueron detectados como un rasgo característico del crecimiento de la ciudad.

Otros aspectos que la nueva ley profundizó fue el relativo al control del desarrollo urbano describiendo los objetivos y procedimientos de las diferentes licencias de uso de suelo que debían, a partir de entonces, pasar por una aprobación de pleno del cabildo. También se profundizó lo relacionado con las labores de inspección y vigilancia y aplicación de medidas de seguridad, de infracciones y sanciones.

#### **2.1.1.2. Aspectos en los que la ley se limita respecto a la LGAH**

El artículo 5 de la ley local de 1997 al enlistar los instrumentos del ordenamiento y políticas de desarrollo urbano, omite los referentes al “ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población” y “la regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda de interés social y popular” contemplados en el correlativo artículo 3 de la nueva LGAH y que a su vez estaban contenidos en la ley local previa, la de 1977.

En este tenor, el artículo 4 de la ley local no incluyó en las causales de utilidad pública el de “la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular”, expresada en el artículo 5 de la LGAH; de hecho, este va a ser un aspecto muy desdibujado a lo largo de la ley que analizamos.

### **2.1.1.3. Aspectos innovadores y contradictorios**

Una creación legal llamativa de la ley de desarrollo urbano de Guanajuato de 1997 está en el capítulo referente a las autoridades en materia de desarrollo urbano.

Como organismo auxiliar en este campo se establece, en el Artículo 23, una Procuraduría de Desarrollo Urbano que sería “un organismo público descentralizado de la Secretaría, encargado de recibir y canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias de la ciudadanía por la no observancia de la legislación, normas y reglamentos de desarrollo urbano, fraccionamiento, uso de suelo, construcción e imagen urbana”.

Las atribuciones de esta Procuraduría eran ocho, entre las más importantes: Prestar servicios gratuitos de asesoría a ciudadanos en asuntos relativos a la aplicación de la ley y los planes e incluso representar a organismos ciudadanos en la promoción de recursos de inconformidad; darle seguimiento a las quejas y demandas ciudadanas; emitir recomendaciones no vinculatorias para mejorar y eficientar los planes y procurar su cumplimiento; y presentar al gobernador un informe anual relativo a la aplicación de normas urbanas. (Artículo 26.)

Aunque incluso se especificaron los requisitos para ser procurador del desarrollo urbano este ente nunca se institucionalizó pero a la fecha no se ha derogado de la ley.

Tan innovador como la figura anterior, es contradictorio que en la nueva ley local de desarrollo urbano no se hubiera contemplado específicamente la creación o existencia de los institutos municipales de planeación como autoridades o instancias coadyuvantes en la planeación y gestión del desarrollo urbano.

El artículo 11 que trata de las autoridades en materia de desarrollo urbano, a nivel estatal señala al Gobernador y la Secretaría de Desarrollo Urbanos y Obras Públicas, desapareciendo las Comisión Estatal de Planificación Urbana y la Comisión consultiva de desarrollo urbano estatal previstas en la anterior ley.

Este cambio supuso una diferente fuerza política no tanto por la variación en las principales atribuciones que antes tenía la Comisión Estatal de Planificación y ahora pasaban a una Secretaría, sino porque éstas adquirirían para su ejercicio una mayor fuerza institucional o burocrática y se concentraban en una sola persona, el Secretario de Obras mientras que la Comisión de Planificación tenía entre sus miembros permanentes tres funcionarios de igual rango (el Oficial Mayor, el Tesorero del Estado y el Coordinador de Obras Públicas y Desarrollo Urbano)

En cuanto al nivel municipal el mismo artículo 11 de la ley de 1997 señaló que las autoridades en materia de desarrollo urbano serían el Ayuntamiento, el Presidente municipal y la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio.

Los organismos auxiliares en la materia serían la Comisión de Conurbación y la ya comentada Procuraduría de Desarrollo urbano.

El IMPLAN de León, fue creado en 1994 según las facultades concedidas al municipio en la reforma al 115 constitucional y a la Ley Orgánica Municipal que derivó de ello, pero cuando fue dotado de un reglamento -hasta 1999- el municipio estableció que se convertía en una “autoridad en materia de planeación municipal y de ordenamiento territorial y urbano” al igual que “las dependencias y entidades paramunicipales relacionadas con la planeación”. (Artículo 3 del Reglamento del IMPLAN)

Esto último es relevante pues hay que recordar que a partir de la Ley de Planeación federal y estatal de la década de los ochenta se desarrolló un nuevo campo de planeación más amplio que el estrictamente urbano pero a menudo empalmado y no articulado al ordenamiento territorial. Nos referimos a los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEM, que para el caso de León, se reglamentó su funcionamiento incluso antes del IMPLAN, en agosto de 1996.

El COPLADEM fue concebido como el conducto a través del cual el Ayuntamiento dirigiera el proceso de planeación del desarrollo municipal e integrara el Plan correspondiente que contendría: el diagnóstico jerarquizado de los problemas del desarrollo municipal, la definición de la visión y vocación del municipio a partir de sus potencialidades y finalmente la prospectiva y líneas estratégicas para formular planes y programas. (Reglamento de Planeación Democrática Municipal, Artículo 5). Sin embargo, aunque las propuestas de dicho Plan se enviaran al IMPLAN para análisis de su viabilidad y posteriormente para ser sometidas a la aprobación del Cabildo, lo cual nos hiciera presumir una articulación entre ambas instancias de planeación, el Reglamento previó la organización del trabajo en Comisiones y Consejos municipales temáticos en que el ordenamiento territorial no fue contemplado<sup>8</sup>.

Aunque COPLADEM e IMPLAN son dos instancias del Ayuntamiento para realizar la planeación y ambos teóricamente debieran articularse en lo que formalmente se llama Sistema Municipal de Planeación Democrática, en los hechos el COPLADEM se vincula a una dependencia municipal, la Dirección de Desarrollo Social, para dar cauce y control a la participación comunitaria y vecinal que supone, mientras que el IMPLAN es una institución con un trabajo autónomo de la administración municipal centralizada.

---

<sup>8</sup> Las Comisiones de trabajo definidas desde entonces eran las de infraestructura, fomento agropecuario, educación y cultura, salud y asistencia social, deporte y recreación, fomento económico y turismo, seguridad y transporte, y medio ambiente y ecología; en tanto que los Consejos Municipales fueron los de Comités Convive, comunitarios, agropecuario, de participación social en la educación, salud, seguridad, ecología y fomento económico.

El COPLADEM es una organización no permanente convocada para jerarquizar la realización de un conjunto de obras (no necesariamente relativas al ordenamiento territorial) hasta un tope presupuestal determinado por el propio gobierno, mientras que el IMPLAN es una institución técnica con presupuesto propio pero cuyos programas y planes no tienen vinculación presupuestal obligatoria hacia el gobierno.

La omisión en la ley estatal de desarrollo urbano sobre el rol que el IMPLAN y el COPLADEM debían jugar en la elaboración y vigilancia de los planes municipales de desarrollo urbano por supuesto no era un aspecto que desde el Ayuntamiento se pudiera resolver o subsanar de una manera diferente a como se hizo, es decir a nivel de los reglamentos municipales, pero es fácil adelantar que, específicamente en lo referente al ordenamiento urbano, en la práctica quedó dissociada la planeación y el control de la ejecución del plan, es decir, el control del desarrollo urbano real, entre el IMPLAN para proyectar sobre la ciudad futura y la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano para autorizar licencias y usos de suelo previstos o no por los planes.

Como hemos destacado en esta revisión analítica de las dos leyes de desarrollo urbano que ha tenido Guanajuato y su relación con las leyes federales, podemos identificar cuatro puntos neurálgicos en que las leyes van prefigurando las limitaciones para la instrumentación exitosa de los planes.

El primero tiene que ver con quién detenta las atribuciones de planear e incidir en el ordenamiento territorial de las ciudades (zonificar, declarar usos, reglamentar las construcciones, etc.); el segundo se relacionan con la “calidad” y profundidad de las atribuciones mismas; el tercero con las metodologías de elaborar los planes y cuarto con los actores y mecanismos del cumplimiento de los planes.

El primer punto, sobre quién recaen las atribuciones legales en materia de planeación y ordenamiento territorial, es el cambio más evidente y señaladamente positivo en la evolución de la legislación local al pasar de un control estatal centralizado a un papel determinante de los gobiernos municipales.

En nuestro punto de vista, este cambio quedó limitado por una insuficiente profundización de las atribuciones mismas, en especial las que tienen que ver con la regulación de los mercados de suelo (como vimos, en la segunda ley esta atribución se omite), las modalidades de fomento a la habitación y vivienda popular y en general a la regulación de la propiedad urbana y rústica, aspectos centrales en la operatividad y eficacia de un plan urbano.

Respecto al punto tercero, sobre las responsabilidades en el cumplimiento de los planes, es una característica común de las dos leyes analizadas el hecho de que este cumplimiento recaiga

en instancias desconectadas y que sólo es detallada para señalar sanciones en los aspectos más accesorios de los probables incumplimientos de los servidores públicos en materia de planeación (ejemplo, no registrar un plan urbano ante el registro público de la propiedad).

Finalmente, la metodología de elaboración de los planes urbanos tuvo una importante evolución en términos del detalle sobre lo que debería contener un plan (prácticamente el capitulado de un plan viene dado por la ley) pero en nuestro análisis no fue tan positivo en términos de desarrollar las formas de participación social en la elaboración de los planes ni en los mecanismos para operativizar un Plan al siguiente eslabón de ejecución, que podrían ser los programas anuales de la administración en turno. Ciertamente en la ley de 1997 si se diferenció entre Plan y Programa de Desarrollo Urbano, y se obligó a la elaboración de ambos (el programa, anualmente), pero parece que esto no fue suficiente para articular a través del tiempo, precisamente a las instancias planeadoras y a las de control y gestión del desarrollo urbano, pues desde la misma ley, como ya también se señaló, subsistió una desarticulación de las instancias gubernamentales del nivel local.

## **2.2. Descripción y análisis de los planes urbanos de León**

El municipio de León tiene una nutrida trayectoria en cuanto a planeación urbana se refiere. Al dato de haber contado con uno de los primeros institutos municipales de planeación (el IMPLAN de León fue creado en 1994) muy difundido en el ámbito de la planeación en el país, debe sumarse que la ciudad contó con su primer Plan de Desarrollo Urbano en 1978. A partir de ahí ha visto cinco diferentes Planes o Programas (los de 1979, 1986, 1991, 1995 y 1997), el último de los cuales, vigente, ya lleva cuatro actualizaciones (1998, 2000, 2003 y 2005). De ellos hablaremos adelante con un poco de mayor detalle.

Además se cuenta con: un Plan Estratégico de Desarrollo Municipal proyectado originalmente al año 2025 y que posteriormente tuvo una actualización de su prospectiva al año 2030; un Sistema de Indicadores del Desarrollo elaborados en 2005, que suman 67 y abarcan 11 líneas estratégicas; y una Cartera de proyectos estratégicos que el IMPLAN ha desarrollado por cada una de las dos últimas administraciones municipales.

Por interés de este trabajo se revisarán a continuación cada uno de los planes directores de desarrollo urbano desde 1978.

### **2.2.1. Plan Director de Desarrollo Urbano- Primera Versión 1978.**

Este primer Plan fue elaborado por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal con la asesoría de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP, de carácter

federal) a través de la Dirección de Centros de Población. El “equipo técnico” encargado de los estudios del Plan fue integrado por diez personas.

Los créditos del Plan dan reconocimiento a otras autoridades estatales y federales y menciona la participación de siete organismos locales (Colegios y Cámaras). En el momento de la elaboración del Plan, gobernaba el municipio una Junta de Administración Civil, instalada por conflictos electorales locales de esa época.

El Plan fue elaborado de Septiembre de 1977 a Mayo de 1978 y se reconoce como la “primera versión” estableciéndose que la segunda parte, a realizarse de Enero a Diciembre de 1979, debería “profundizar los encuentros” (Junta de Administración Civil León, Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978: 1) y “una vez incorporadas las sugerencias de los diferentes sectores y grupos de la ciudad, seguir un procedimiento hasta su final aprobación por las autoridades estatales” (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978: 23); sin embargo, dicha aprobación no se dio pues este Plan como tal no fue publicado en el Periódico Oficial, por lo cual no cobró validez legal. Se incluye en el análisis porque fue un ejercicio cabal de las autoridades locales (aprobado, publicado y difundido por quien ejercía la función del Ayuntamiento), porque es considerado como el fundante de la planeación urbana de León y porque significó una fuente para el siguiente Plan, el de 1979, (publicado en 1981) aunque constituyen documentos diferentes con definiciones de áreas a planear y estrategias de ordenamiento muy distintos, como se verá en el curso del análisis

El marco general de este Plan destacaba el crecimiento acelerado de la ciudad, en superficie y en habitantes, en parte por su dinámica propia y por la atracción que ejercía en el Bajío lo que había agravado “los problemas que desde hace tiempo caracterizan a la ciudad” como carencia de dotación de agua potable, de drenaje, de la capacidad de atención a la población escolar y la incapacidad de la industria y comercio locales de aprovechar la abundante fuerza de trabajo, entre otros. Por ello, en su introducción el Plan se proponía:

“Con la iniciación de un proceso de planificación en León se aborda la tarea de asegurar en lo posible un desarrollo menos contradictorio de la ciudad y para ello se plantea proponer soluciones a los problemas más acuciantes de la misma y proponer también acciones que eviten problemas similares en el futuro, que permitan prever efectos negativos del desarrollo. Se trata, pues, de preparar y hacer efectivo un plan que sea un instrumento inductor y controlador del desarrollo de la localidad”. (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978: 3).

Pese a su carácter preliminar, las autoridades buscaban que este Plan les fuera útil para “emprender acciones concretas, programas y proyectos de obras, expedición de declaratorios de reservas, usos y destinos y la elaboración de planes parciales y sectoriales”. Para nuestro análisis, podemos decir que éstos eran básicamente los instrumentos sobre los cuales el Plan

fincaría su aplicación. Además, el discurso local engarzaba con la reciente publicación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano que establecía al Bajío, como una de las zonas prioritarias del país.

El documento analizado no revela la metodología que llevó al Plan. Únicamente dice que fue por “aproximaciones sucesivas” en que los aspectos más importantes del desarrollo de la ciudad se profundizan y detallan en las “fases subsecuentes”. La información demográfica del Plan se basa en el Censo de 1970, que para entonces registró una población total municipal de 420,150 habitantes, de los cuales la ciudad contenía el 86.87%, es decir, 364,990 habitantes. Para 1978 se calculaba que tan sólo la ciudad, ya daba cabida a 582,000 habitantes (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978: 11 y 16).

Para entender cuál es la estrategia de expansión de la ciudad que este primer ejercicio de planeación vislumbraba y proponía, destacaremos –así lo haremos con los siguientes planes– primeramente, cómo es que se reconocían los límites de la ciudad y cómo se establecían los límites sobre el territorio a planear; en segundo, cómo se define la porciones de lo urbanizable y lo no urbanizable y hacia dónde o con qué criterios proyectar las zonas de reserva de crecimiento de la ciudad.

En este primer plan urbano de León se delimitó un área de estudio (y de propuesta a intervenir) de 7,265 Has. que correspondía “a lo que históricamente se ha venido considerando el área de influencia inmediata de la ciudad”. Según esto, el área a planear incluía “el área urbana de León y un grupo de poblados ubicados en sus inmediaciones, más ciertas extensiones de terreno cuyas cercanía a León las hace ser consideradas como terreno propicio para absorber buena parte de la expansión futura de la ciudad”. A partir de datos contenidos en las generalidades del mismo Plan la ciudad ocupaba entonces 4,000 Has.<sup>9</sup> y se proyectaba su crecimiento (sin especificar en qué horizonte de tiempo se consideraba el “largo plazo”) sobre otras 3,265 Has. es decir, un 81% más.

Para la delimitación *sobre el terreno* del área de estudio se siguieron “lineamientos metodológicos con base en la teoría de umbrales” que se explican así: “establecer puntos a lo largo de los principales ejes viales a una distancia del centro de la Ciudad equivalente aproximadamente a un recorrido de 30 minutos en autobús urbano de acuerdo con las características de las vías; posteriormente se incluyeron y excluyeron áreas de características uniformes que cruzan el límite”. Para elegir o descartar los sitios aptos para el desarrollo urbano y por tanto incluirlos en el límite a planear, los planeadores analizaron el uso actual (de

---

<sup>9</sup> En la página 11 del Plan se menciona que la ciudad de León, cabecera del Municipio ocupa más de 40km<sup>2</sup>.

ese momento) y los costos del desarrollo urbano; así generaron tablas sobre “deseabilidad de uso del suelo en relación a las características topográficas del sitio<sup>10</sup> y una clasificación general de usos urbanos compatibles”

Muy relevante para proyectar los límites de la ciudad presente y futura, la ciudad a planear, fue, en este primer documento, el capítulo relativo al Fundo Legal. Naturalmente, la delimitación del Fundo Legal derivó de los lineamientos explicados anteriormente pero cobraba con ese instrumento jurídico la determinación de “la zona sobre la cual legalmente adquirirá la ciudad responsabilidad administrativa”. (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión 1978: 53)

El Plan de 1978 consideraba que haber carecido de Fundo Legal, “aunado a su crecimiento marcadamente alto, en los últimos años ha traído como consecuencia un alto grado de especulación con los valores del suelo, ha sido característico la invasión de suelos inapropiados para el desarrollo urbano, así como también una baja e irregular ocupación del suelo urbano...” por lo cual se preveía que el Fundo legal que se estaba declarando “se considerará desde este momento como zona de urbanización debido a que su destino legal será el establecimiento de asentamientos humanos de esa naturaleza”. (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión 1978: 53). [VER MAPA 1.](#)

Según el documento analizado el crecimiento “de la mancha urbana” se había caracterizado por: “una expansión horizontal, la invasión de suelos inundables e inapropiados para el desarrollo urbano debido a la especulación y control de los valores del suelo y la baja e irregular ocupación de suelo urbano” lo cual se resumía en una “tendencia de crecimiento de expansión desordenada hacia la periferia” (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978: 56).

Por lo anterior se consideró “prioritario” la densificación y saturación de la mancha urbana para lograr una optimización de las redes de infraestructura y una política de expansión “para establecer las zonas más adecuadas para el crecimiento de la ciudad”. Los factores que se consideraron para dicha evaluación de áreas de expansión fueron: la topografía agrícola, la posibilidad de acceso o distancia del centro, la protección contra inundaciones, la factibilidad de drenaje y energía eléctrica, la existencia de otros poblados y la tenencia de la tierra, es decir, se prefería sitios donde no hubiera ejidos.

En este sentido, podemos pensar que los criterios para establecer lo que era deseable que no se convirtiera en ciudad contemplaba tres aspectos relevantes de lo rural: la actividad

---

<sup>10</sup> En este aspecto se consideraron básicamente pendientes (no mayores a 15% y 20% para vivienda precaria y media), presencia de cauces, terrenos arriba de la cota 1,850m y derechos de vía.

agrícola, la presencia de otros poblados y la presencia de ejidos; pero se trataba simplemente de eludir estos aspectos como si fueran fronteras naturales u obligadas de una ciudad y no se contemplaba la propia dinámica que la actividad agrícola, los otros poblados y los ejidos establecen con la ciudad.

Así, se estableció en el Plan de 1978 que había cuatro opciones para la expansión futura de León: Primera, al norte de la ciudad a ambos lados de la carretera hacia San Felipe (aunque sin establecer un límite); segunda, al norte entre la Presa del Palote y la Cañada de Mariches; tercera, al sur de la Presa del Palote (en el mapa que hemos construido no se refleja esta tercera opción) y cuarta, al surponiente, a ambos lados de la carretera a San Francisco del Rincón. Las cuatro presentaban, a la luz de la información y análisis de la época, ventajas y desventajas pero por sobre ellas, se descartaron otras direcciones que presentaban mayores inconvenientes. En especial, se estableció hacia “el sur y oriente existe una gran llanura de uso potencial agrícola y (aunque) no presentan dificultades para el desarrollo urbano en cuanto a pendientes, existen serios peligros de inundación”. (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978: 58)

En resumen, la política de expansión futura se propuso así: “encausarse preferentemente hacia el norte, apoyando la tendencia actual a lo largo de la carretera a San Felipe. Es también aceptable una expansión moderada tanto hacia el nor-poniente (entre la Presa del palote y la Cañada de Mariches) como hacia el sur-poniente (sobre la carretera hacia San Francisco del Rincón); el crecimiento hacia el Oriente y sur deberá ser controlado y limitado”. (Plan Director de Desarrollo Urbano. Primera Versión, 1978; 58). Sobre la política de densificación también se recomendaron colonias o áreas específicas de la ciudad existente. [VER MAPA 2.](#)

### **2.2.2. Plan Director de Desarrollo Urbano-1979. Decreto de mayo de 1981.**

Este Plan debía ser “la profundización” del anterior; en cambio, se convirtió en un ejercicio aparte, con una metodología diferente, aunque el equipo técnico que realizó “los estudios del Plan Director” está integrado por algunas de las personas que realizaron el Plan de 1978. Este Plan fue el primero que cobró validez legal al ser aprobado por el Gobernador del Estado y publicado por decreto en 1981, como lo exigía la LGAH de 1976 y la Ley de Desarrollo Urbano de Guanajuato del año siguiente.

La primera parte del documento es una voluminosa exposición del “marco de referencia y bases jurídicas del Plan”, con las citas a los otros niveles de planeación (estatal y federal) a lo que se le llama “Nivel Normativo; el Nivel Estratégico aborda lo que sustancial sobre cómo se

pensaba el ordenamiento de la ciudad y cuáles debían ser sus políticas de crecimiento y control; las secciones “Nivel Corresponsabilidad Sectorial y Nivel Instrumental” son abundantes referencias a Programas Operativos y de Acción Concertada (federales) que ayudarían a cumplir el Plan con su correspondiente traducción en cuadros y tablas donde se asignan claves, se clasifican y se priorizan proyectos.

Mencionamos que el Plan de 1979 tuvo una metodología diferente pero en realidad tampoco es más explícita. Debe recordarse que según la ley local de desarrollo urbano vigente la facultad de realizar la planeación recaía en la Comisión Estatal de Planificación que presidía el gobernador aunque el proceso de elaboración realmente correspondía a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio con la participación de la Coordinación de Obras Públicas del Estado, la Dirección de Centros de Población y la Delegación de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En teoría, “la participación comunitaria fue incluida (...) mediante sesiones de consulta popular a las cuales asistieron representantes de Cámaras, Colegios, Dependencias, Juntas de colonos y otros grupos representativos de la población local”. (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto. 1979: 15)

El objetivo general del Plan era “convertirse en instrumento fundamental de la acción pública y orientación de la acción privada a fin de regular y encauzar el desarrollo físico de León con base en los recursos y condiciones socio-económicas de su población. (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto. 1979: 134). Desglosado de ello se enunciaba que el Plan buscaba: racionalizar el crecimiento de la ciudad, encauzarlo hacia áreas que por sus características naturales no le representen costos extraordinarios de expansión, lograr el óptimo aprovechamiento de las redes de infraestructura disponible y asegurar que las tierras con productividad agropecuaria fueran suficientes y adecuadas para satisfacer las necesidades locales de alimentos.

Además de la línea que marcará el Plan a través del Área Susceptible de Desarrollo Urbano (ASDU), el Plan reconocía que los asentamientos urbanos aledaños a la mancha urbana actual, siendo determinante su influencia en la política urbana a dictar, habrían de ser objeto de “un profundo análisis y sufrirán de regulación” para evitar que propicien el crecimiento urbano. En concreto, se consideraba inadecuado la expansión hacia las localidades Los Naranjos, Alfaro, Jesús María del Vergel, San José del Potrero, San Nicolás de los González, Los Arcos, Plan de Ayala, La Joya, El Saucillo y Barranca de Venaderos; mientras que para los poblados San José del Carmen, San José el Alto, Los Castillos e Ibarrilla se recomendaba una política de

consolidación promoviéndose “la anexión de los tres primeros a la cabecera municipal”. (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto. 1979: 142) [VER MAPA 4.](#)

Con criterios similares que el plan previo pero algunas diferencias en los detalles, en el de 1979 se definieron unos “límites críticos al crecimiento de la ciudad” que consistían básicamente en evitar zonas con pendientes de terreno (más de 15%), elevaciones mayores entre las cotas 1850 y 2050 (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto. 1979: 144).

En este Plan no aparece como un eje analítico importante el determinar los límites legales de la ciudad existente (sí lo fue en el ejercicio previo con la disquisición sobre el fundo legal) sino el determinar el Área Susceptible de Desarrollo Urbano (ASDU). La traslación de un concepto a otro es importante porque en el Plan de 1978 se pensaba que habría que planear el área sobre la que la ciudad adquiriría “responsabilidad administrativa” mientras que en la ASDU era la determinación de lo que podría llegar a ser ciudad con un supuesto control temporal en su desarrollo. En ambas, hay una serie de consideraciones sobre lo que queda fuera de lo urbano pero en nuestra observación, no se profundiza sobre su propia dinámica de lo rural y cuál sería la interacción, ya no probable, sino simplemente deseada entre ambos espacios territoriales y cuáles las limitantes legales por ejemplo en cuanto a la propiedad de la tierra. En el plan de 1978 se contempla como una desventaja de ciertas direcciones hacia donde orientar la expansión la ausencia de poblados que atraigan población y en el plan de 1979 se juzga que aunque es viable contemplar su desarrollo urbano, representaría costos extraordinarios por la conformación del suelo, al poniente y nororiente, peligros de inundación, al oriente, o invasión a ejidos de alta productividad agrícola, al sur.

No podemos establecer si aparte del desfase conceptual, si las proyecciones de crecimiento fueron mejoradas, si el horizonte de planeación se amplió o fueron otros intereses de la época los que hicieron que entre un plan y otro, el área sobre la que se ejercería la planeación casi se duplicó, pero el caso es que en el Plan de 1979 la ASDU ocupó una superficie de 13,858 Has, siendo coincidentes los documentos de 1978 y 1979 en considerar que la ciudad entonces ocupaba aproximadamente 4,000 Has.<sup>11</sup> El área de reserva del crecimiento que más se amplió se encuentra al oriente de la ciudad y puede apreciarse en el la ilustración correspondiente. [VER MAPA 3.](#)

---

<sup>11</sup> De hecho, el Plan de 1979 indica que “la actual mancha urbana ocupa 3,804.20 Has.” (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto. 1979: 145), un poco menos de lo que había indicado el documento de 1978.

### **2.2.3. Plan Director de Desarrollo Urbano- Actualización 1986.**

Es el más breve de los Planes urbanos analizados para esta investigación. Se realizó a los cinco años de vigencia del anterior Plan (el cual aunque se conoce como el de 1979, fue publicado hasta Mayo de 1981) aduciendo que “la dinámica urbana, determinada por su acelerado crecimiento demográfico y su importante papel en la problemática regional precisa de una constante evaluación de los señalamientos que le rigen en materia urbanística, a fin de hacerlos congruentes con las cambiantes demandas de la población”. (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto., 1986: 1).

Este plan no cuenta con un índice, ni menciona cómo, cuándo y por quiénes fue elaborado, pero es de suponerse, dado el procedimiento de la Ley vigente, que era formulado por el Municipio a través de la Dirección de Desarrollo Urbano y posteriormente enviados a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para que el Gobernador “emitiera su opinión y ordenara su publicación”, pero ya sin la existencia de la Comisión Estatal de Planificación<sup>12</sup>.

Una proyección que preocupaba a los planeadores entonces era el registro de población que se había realizado para León en el X Censo, el de 1980, de 655,809 habitantes y aún más, el que se proyectaba para 1985 (la tasa de crecimiento poblacional de León era el doble que la nacional) de 930,278 habitantes<sup>13</sup>. Sin embargo, el diagnóstico del Plan indicaba que dicho crecimiento poblacional (el registrado entre 1979 y 1985) se había alojado en 3,500 Hectáreas que se habían incorporando a las 4,000 que ocupaba el área urbana en 1979. No indicaba que, si la ASDU del 79 se había previsto en 13,858 Has., quedaban prácticamente la mitad por ser desarrolladas; antes bien señalaba:

“aún cuando el límite de la ASDU sólo ha sido rebasada en casos aislados como los asentamientos registrados al poniente de la Loma de las Hilamas y en torno al poblado Los Castillos, la proliferación de fraccionamientos clandestinos por diversos rumbos de la reserva territorial implica graves riesgos, dadas las tradicionales limitaciones de infraestructura que sufre el municipio”. (Plan Director de Desarrollo urbano del Municipio de León, Gto., 1986:3)

El Plan de 1986 calificaba de positivo que el crecimiento urbano su hubiera encaminado al norte y al oriente y razonaba que eso se debía “en gran medida por el encauzamiento que ha supuesto la construcción de grandes vialidades en dichos sentidos”. Pero esta estrategia de consolidación de “un relativo crecimiento compacto... ha sido contrarrestado por la ocupación

---

<sup>12</sup> En la revisión detallada de este Plan se localizó el dato de que sí hubo una reforma a la Ley de Desarrollo Urbano estatal en 1983, pero debido a que, durante el análisis de toda la normatividad no fue posible localizarla, por ahora nos atenemos a lo que el propio Plan de 1986 refiere sobre dichos cambios.

<sup>13</sup> Esta proyección resultó errada pues incluso en el Censo de 1990 se registró una población de 872,453 habitantes para todo el municipio, aunque ya 92% residía en la ciudad.

prematura de amplias áreas agrícolas circundantes, especialmente por fraccionamientos jurídicamente irregulares”. (Plan Director de Desarrollo urbano del Municipio de León, Gto., 1986:2)

De este modo, el Plan se proponía confirmar que el ordenamiento de la ciudad se diera por la continuidad a los planes viales<sup>14</sup> (construcción de grandes vialidades y líneas primarias de infraestructura) “para alentar la expansión deseada y restringiendo a la vez a los asentamientos en otras direcciones. Sin embargo, aunque se juzgara positiva estrategia de ordenamiento se admitía que la misma “había propiciado la especulación con los valores del suelo, así como la proliferación de asentamientos irregulares, en perjuicio de las zonas agrícolas afectadas”. (Plan Director de Desarrollo urbano del Municipio de León, Gto. 1986:14)

Aunque por ahora no nos detendremos en este punto, es notorio que en el diagnóstico se señalara que los asentamientos irregulares eran a la vez una derivación de la política de consolidación de ciertas zonas y de las políticas de expansión de nuevas áreas a través de abrir grandes vialidades y líneas de infraestructura. El punto conflictivo estaba ahí pero el Plan puso el foco de su solución en abrir nuevas áreas al crecimiento, en concreto, al poniente. Se dijo entonces: “amplias superficies con proximidad a la mancha urbana, al poniente de la misma, permanecen ociosas como derivación de su baja productividad agrícola y de las medidas restrictivas a su urbanización”. (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto. 1986:14)

De ese modo, se incluyeron como reservas de crecimiento: la zona poniente de la antigua salida a Lagos de Moreno y al poniente de Lomas de Las Hilamas y Cañada de Arroyo Hondo, hasta la cota 2000; el territorio al norte de la Presa del Palote, hasta la cota 1900 (incluyendo Los Castillos, que ya de por sí se había sugerido su integración a la cabecera); ampliar los límites norte y nor-oriental de la ASDU hasta la cota 1900 en lugar de la 1850 anterior. [VER MAPA 5.](#)

Según el documento, la superficie total de las reservas de crecimiento (remanentes del Plan anterior y las que ahora se abrían) acumulaban 8,441has. pero no rebasaba el nivel de pendientes de terreno sugeridas (15%) y sobre todo, se había corroborado la factibilidad de expandir las redes de servicios públicos a esas zonas, que aunque el Plan no lo detalla podemos calcular que como terreno urbano “nuevo” se consideraban 2,083 Has. y “cuya vigencia se

---

<sup>14</sup> En los cinco años previos y como derivación del Plan de 1979 se habían realizado obras viales como los bulevares Juan José Torres Landa, Hermanos Aldama, Prol. Morelos, Prol. La Luz, Eje Oriente-Poniente y tramos del Libramiento norte.

extendería hasta el año 2010”. (Plan Director de Desarrollo urbano del Municipio de León, Gto., 1986: 15)

Además de esta incorporación de nuevas áreas de reserva se estableció una zonificación primaria de la que destacamos lo siguiente:

- El crecimiento al norte de la Presa El Palote buscaba un mejor control de la ocupación de esa área para mantener el equilibrio ecológico por lo que se proponía el uso habitacional campestre de baja intensidad de uso.

- Habitacional de baja densidad sería la nueva área entre el libramiento norte y la salida a Lagos de Moreno, entorno al Cerro Gordo (donde se subió la cota 50 msnm) pues se preveía que los fraccionamientos residenciales tendrían ventajas paisajísticas y podrían sortear los mayores costos de urbanización. Entre ésta área y las zonas de uso forestal se proponía, al igual que la parte norte de la Presa El Palote, establecer zonas habitacionales campestres que formaran “una transición”. También se propusieron asignar usos forestal o ecológico a ciertos predios por ejemplo al pie de la Sierra Cuatralba -Otates y Alfaro-, áreas ejidales al oriente entre el pie de la Cuatralba y el Tajo a Santa Ana, al suroriente del ejido Nuevo León, por Alfaro industria contaminante entre colonias Libertad y 10 de mayo de origen irregular ya existentes (Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Gto., 1986: 17).

Pese a la propuesta de modificación del ASDU se mantenía en términos generales la dosificación anterior de las etapas de desarrollo, a saber:

1ª etapa: saturación de superficies próximas al área urbana existente, tomando como umbral el libramiento norte (1986-1988)

2ª etapa: ocupación del área abierta al desarrollo en el poniente, así como al suroriente entre el Bulevar aeropuerto y la vía del Ferrocarril (1989-1995)

3ª etapa: desarrollo del territorio entre el libramiento carretero y el límite de la zona de preservación al pie de la Sierra Cuatralba. (1996 en adelante)

[VER MAPA 6.](#)

#### **2.2.4. Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Actualización 1991.**

El Plan está organizado de modo similar a los anteriores: Antecedentes, Diagnóstico (demográfico, social, urbano, etc.), Objetivos y Normatividad del Plan, Estrategia de desarrollo e Instrumentación del Plan. Constituye oficialmente la segunda actualización al Plan de 1979

Fue elaborado por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal con el apoyo de la SEDUE, a solicitud del Ayuntamiento de León, pero no proporciona la identificación de quienes integraron dichos equipos ni la forma de trabajo de los mismos.

Este ejercicio da énfasis en el diagnóstico y las propuestas, a los aspectos de economía urbana por el cual, se dice en la introducción, “se quiere reconocer a la ciudad como una entidad productiva, en la cual serían en vano los intentos de planeación física si las políticas de economía urbana no quedan delineadas y orientadas a un apoyo de la productividad” (Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Guanajuato. 1991:1). A este respecto, el documento señala los problemas económicos, políticos y físicos que implica para la ciudad el que la economía “presente una elevada concentración en unas cuantas actividades tradicionales” y que giran en torno al procesamiento de cueros y la fabricación de calzado. Para la ciudad, esto implicaba que pese a la planeación había previsto, desde 1979, que la industria del cuero asentada en uno de los barrios históricos y centrales se moviera a parques industriales adecuados para su actividad, a la fecha esto no había ocurrido, en parte por la resistencia de los industriales y por las características de esos talleres, la mayoría pequeños y familiares que no podían con los gastos de una reubicación que conllevaba también una conversión tecnológica y productiva. Este reflejaba de modo similar a la industria de la fabricación de calzado una porción importantísima de economía informal que se buscaba revertir.

Otras tendencias económicas con una expresión territorial que el Plan analizado registró, era el que la ciudad estaba perdiendo su monocentrismo y dando paso a una estructura polinuclear por la apertura de centros comerciales sobre las vialidades que se estaban abriendo y por el crecimiento industrial que prefería áreas periféricas para su operación, debido a la saturación de las zonas centrales. Con ello se detectó que los corredores viales existentes tenían un amplio potencial de desarrollo pues aparte de las ventajas de localización, con terrenos aledaños baratos, tenía ya en funcionamiento ejes de comunicación hacia otros centros urbanos cercanos (San Francisco del Rincón, Silao) que convertía a León, a la vez en un oferente de servicios regionales que sería una alternativa para diversificar su “monoindustria”.

El Plan de 1991 expone directamente el problema del seguimiento completo de la instrumentación de los planes directores señalando insuficiencias institucionales que derivan de que las funciones de administración del desarrollo urbano se realizan a través de dos dependencias: las direcciones de Desarrollo Urbano y la de Obras Públicas: “esta corresponde a una estructura tradicional en la que la ejecución de obras y vigilancia de cumplimiento de edificación se lleva a cabo separadamente de la planeación y supervisión del desarrollo urbano

y los usos del suelo”. (Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Guanajuato. 1991: 22) A una separación de funciones se agrega una diferencia de criterios y perspectivas sobre el crecimiento urbano lo que “puede dificultar” el control de dicho desarrollo. Parece ser que no se trataba sólo de un problema institucional pues en el diagnóstico se menciona que “Representantes del sector privado han señalado la falta de acatamiento de los edificadores y urbanizadores a dichos planes lo cual ha dado lugar a acrecentar los problemas urbanos que enfrentan los leoneses actualmente” (Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Guanajuato. 1991: 23). Por tanto, aunque por entonces la dirección de Desarrollo urbano estaba próxima a contar con una base de datos computarizada del registro total de predios de la ciudad que agilizaría la expedición de licencias, el Plan sugerirá dentro de su instrumentación la creación de una oficina dedicada “exclusivamente” a dar seguimiento a la aplicación de planes directores y parciales, dentro de la Dirección de Desarrollo Urbano.

Aparte del enfoque de economía urbana en que nos hemos detenido, el Plan de 1991 cambiará levemente la estrategia de expansión pero volverá a errar en cuanto a las previsiones de crecimiento de población sobre los cuales se dispuso abrir nuevas áreas susceptibles para el desarrollo urbano. Los límites de la ciudad o área urbana actual consideraba que la superficie urbana se había extendido en un 39% respecto de la última actualización de 1986, al pasar de 7,500 Has. a 10,452 Has. Reconocía sin embargo, que al interior de ellas se encontraban grandes extensiones sin ocupar, mismas que sumaban 1,056 Has. por lo que el área urbana realmente utilizada abarcaba 9,396 Has.

Primeramente en el apartado “dosificación del desarrollo urbano” se analizó que de las hipótesis de crecimiento demográfico se asumía que la hipótesis alta era la más probable y que, dentro de las alternativas contempladas en esa hipótesis la dos, denominada Alta-Media, era la esperada. Según esta proyección se consideraba que al año 2010 la ciudad llegaría a una población de 2,025,896 habitantes<sup>15</sup> lo que combinado con una política de densificación que permitiera elevar la densidad bruta actual de 110 a 125 Hab/Ha permitía calcular que en total se requerirían 7,870 Has<sup>16</sup>. Esta cantidad de nuevo suelo urbano, incluso contaba con un “margen

---

<sup>15</sup> Aunque el Plan fue elaborado en 1990, un año después de levantado el XI Censo de Población por lo cual es entendible que no se contaran para entonces con los resultados definitivos, este Plan no se basó siquiera en un dato cercano a la población total que sí suele darse en un corto tiempo y que, como hemos mencionamos, ubicó a la población en 1990 en menos de 900,000 habitantes. De hecho, la “población actual de 1991” que se menciona en la página 50 del Plan, de 1,042,086 Habitantes en realidad se registró hasta el Censo de Población de 1995 donde INEGI reporta una población total municipal de 1,042,132 habitantes.

<sup>16</sup> Las áreas nuevas por cada etapa de crecimiento planteadas en esta ocasión iban así: Corto plazo (3 años) 770 Has., Mediano plazo (6 años) 921 Has., y Largo plazo (año 2010) 5,123 Has. en total daba 6,814 Has. que sumadas a las 1,056 remantes o baldías según el diagnóstico implicaba las 7,870Has. comentadas arriba.

de protección” de 1,438 Has. que en la sección correspondiente del Plan (II.6.2.2.) se consideraban como aptas para el desarrollo urbano.

Como dijimos líneas atrás, el enfoque de la estrategia de desarrollo cambiaba levemente, aunque en el discurso del Plan denotara un cambio fuerte. Se presumía que la estrategia de desarrollo urbano debía pasar de un enfoque “responsivo” a uno “activo”. Según el documento, este “enfoque alternativo consiste en identificar desde el diagnóstico el origen de los problemas a los que se busca responder con las acciones y programas del Plan, con el objeto de buscar la manera en que se pueda influir sobre esos procesos y fenómenos subyacentes”. (Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Guanajuato. 1991:52).

Es muy importante que en este Plan se llamaba a una urgente toma de conciencia sobre la necesidad de que la ciudad reconvirtiera su monoindustria (de entrada sacara las curtidurías del Centro y se abriera a otras actividades económicas), es decir que se refuncionalizara a partir de relocalizar su industria pero en términos de las políticas de desarrollo urbano no se planteó una categoría especial para operar esta relocalización y se mantuvieron las cuatro clasificaciones de políticas de suelo del plan anterior (conservación, mejoramiento, crecimiento, áreas de reserva) y sólo se cambiaron los criterios de determinar la ASDU respecto del plan anterior marcando líneas paralelas a las vialidades envolventes o de acceso a la ciudad pero tomando predios completos según el Catastro rural, en lugar de cotas de altura.

Así, los nuevos límites del ASDU se definieron de la siguiente manera: Al norte a partir de la Presa El Palote hacia el nororiente y oriente una línea paralela al Libramiento Norte a una distancia de 1000 metros. Al suroriente igualmente líneas paralelas a 1000 metros a ambos lados de la carretera León-Silao prácticamente hasta el límite municipal con Silao, al igual que sobre la Autopista a Aguascalientes y la carretera a Cuerámaro al sur; al oriente sería unas líneas paralelas a la carretera León-San Francisco del Rincón hacia el norte de 500 metros y hacia el sur de 1000 metros.

Quizá lo más ilustrativo de estos cambios es que se contemplaba áreas de reserva de crecimiento al sur y suroriente, en el espacio entre la autopista a Aguascalientes y la línea de ferrocarril y al Poniente se incorporaba “los límites establecidos en el Plan Parcial de La Joya” y el área circundante a la colonia Jacinto López, hasta la cota 1950. [VER MAPA 7.](#)

Cabe resaltar que en la política de crecimiento la redensificación buscaba que el 25% de la superficie total del área urbana que se consideraba vacía u ociosa se saturara en las distintas etapas o plazos, pero incluso en las zonas habitacionales de densidad alta se contemplaba el indicador de 400 Hab/Ha. como máximo.

### **2.2.5. Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León 1995.**

Este es el primer ejercicio de planeación producido por el IMPLAN, creado en Octubre de 1993 pero que empezó a funcionar en enero de 1994; sin embargo, este documento nunca fue publicado por lo que no tuvo validez legal pero se incluye en el análisis por las innovaciones de procedimiento y de estrategia de ordenamiento que supuso y que se consolidarán en el siguiente documento.

Tiene el nombre de Programa y no de Plan en virtud de las reformas a la ley de planeación (federal) de 1983 que reservó el nombre de Plan, al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y debiendo tomar el resto el nombre de Programas. La denominación de zona metropolitana se adopta por consideración al tamaño poblacional de León y por su influencia en el resto de localidades del municipio, no por razones de conurbación o de influencia regional a otras ciudades, haciendo referencia a que se trata de una categoría fruto del “punto de vista del Ayuntamiento y del IMPLAN”.

Aunque en el documento no aparecen referencias a las personas o cuerpos técnicos que se ocuparon de su elaboración, se destaca que fruto del nuevo escenario institucional se constituyó un Consejo Municipal de Planeación (órgano rector del IMPLAN) integrado por 21 representantes (en ese entonces, ahora son hasta 25) de “organismos públicos, sociales y particulares”; ellos a su vez, formaron ocho “comisiones ejecutivas” en las temáticas de vivienda, ecología, reglamentos, vialidad y transporte, geografía y estadística, conservación del patrimonio histórico, de desarrollo rural y de desarrollo económico, en las cuales se llegaron a registrar más de 100 participantes en el proceso de planeación con un “horizonte al año 2030”. Estas referencias a la “participación de la ciudadanía leonesa” pretendía que “el modelo de ciudad que se quiere tener en el futuro y que, el logro de ello, no será exclusivamente responsabilidad de las autoridades municipales, sino también, de la población de León”. (Programa de Desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995:3)

A estos cambios en la denominación del documento y al proceso mismo de planeación, se sumaba otro que, debido a que no cobró nunca validez legal pudiera juzgarse menor, pero no lo era. Este cambio consistía en liberar el área de planeación del fondo legal o ASDU a todo el perímetro municipal, es decir, abarcando el área rural. [VER MAPA 8.](#)

Esto se adoptó “dado el desdoblamiento que está sufriendo la zona urbana de León y la gran proliferación que se ha dado en los asentamientos humanos irregulares al interior del municipio”, además de que “incorporando de esta manera el área rural de municipio y análisis conjuntamente con los factores urbanos y de esta forma no se planea aisladamente, sino en forma sistemática y con una visión de reciprocidad entre estos dos ámbitos”. (Programa de

Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 55 y 11). Así, el área de estudio era toda la superficie municipal (de 113,756 Has) y esta se subdividía en tres grandes zonas: la zona de serranía al norte con 56,908 Has; la zona de Bajío con 32,254 Has y la zona urbana propiamente que restando del total, le correspondería 24,594 Has. El Programa no realiza esta operación matemática, ni siquiera a lo largo del documento, por lo que no se clarifica cuántas de esas 24 mil hectáreas ya eran ocupadas y en los hechos, planteaba que la ciudad podría crecer hasta este umbral, pero cabría preguntarse ¿todo este suelo estaba en la ciudad y su alrededor? O también sumaba las áreas urbanas de las localidades rurales que se pretendía detonar como polos de desarrollo? Más adelante, en la parte de estructura urbana de la Estrategia General se establece que el área urbana existente era de 15,412 Has. (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 71)

En efecto, el Programa de 1995 aborda por primera vez en sus diagnósticos sobre dotación de servicios y cobertura de infraestructura a todas las comunidades rurales del municipio (se enlistan 71), la mayoría en gran interrelación física con la ciudad, al grado de que algunas se sugiere ya considerarlas como parte del área urbana (Los Sauces y Los López) y otras más ya tienen desarrollados planes parciales de desarrollo urbano como las Joyas.

El diagnóstico del Programa señalaba respecto al crecimiento urbano algunos rasgos que desde los anteriores Planes se mencionaban como: “El desarrollo de nuevas colonias y fraccionamientos se ha venido presentado de forma dispersa, ya sean regulares e irregulares, estos asentamientos e inclusive su localización, llega a desbordar los límites urbanos dejando un alto porcentaje de baldíos urbanizados dentro de la mancha urbana provocando un elevado costo del suelo y gran especulación sobre estos terrenos”<sup>17</sup>. Reconocía lo obvio que el límite al desarrollo de la zona sur se seguía respetando (por la barrera del ferrocarril) pero no la del oriente (salida a Silao) que el anterior Plan proponía un uso industrial con habitacional campestre pero que en los hechos propiciaba “la invasión sobre área agrícola de gran potencialidad” (Programa de Desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 34)

Pese a lo anterior, el Programa planteó reducir el área de urbanización prevista en el Plan de 1991, a través de fijar tres *escenarios de crecimiento*: probable-pesimista, deseable-optimista y posible-conservador, lo cual en realidad, era una metodología muy parecida a las de anteriores planes.

Se optó por el tercero, el escenario *posible-conservador*. Éste se formulaba como el estado en que “se realiza un esfuerzo por solucionar la mayor cantidad de problemas existentes

---

<sup>17</sup> Al respecto ofrecía un dato interesante: el porcentaje de predios sin construcción en la ciudad era de 29%.

hacia el año 2030” y que incluyen como los más acuciantes: alto índice de desempleo y subempleo y bajos salarios; escasez de agua, distribución y tratamiento de la misma; contaminación y deterioro ambiental; sobrepoblación y crecimiento desordenado de la ciudad; creciente población marginada; educación y capacitación insuficiente; agudización en el desequilibrio económico y poca diversificación industrial. De ello desprendían la estrategia general como “consolidar la zona urbana de León y promover el desarrollo de varios polos de crecimiento rural para retener la migración del campo hacia la zona urbana de León”. Para el 2030 se esperaba una población de 2,361,185 habitantes (a una tasa anual constante de 2.7%) lo que implicaba la apertura de 6,336 Has. de área nueva para el desarrollo urbano de León pero posteriormente ya aplicando la clasificación de densidades propuestas para la zona urbana se consideraba como crecimiento de área nueva únicamente 3,679 Has que sumadas a las 15,412 existentes, alojarían en un total de 19,591 Has los 2,361,185 habitantes estimados para el 2030. (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 53 y 71)

Es en este tipo de intersticios, de espacios entre la forma tradicional y la “nueva” formulación los escenarios y estrategias para ordenar el crecimiento urbano en que no hay, en nuestra opinión, una suficiente coherencia. En este plan, ni en los anteriores se había señalado como causa del crecimiento urbano la migración campo de León-ciudad de León y sin embargo, ahora la estrategia de los polos de desarrollo se planteaba como solución, sin explicitar con más detalle cómo la dinámica y estructura demográfica de las comunidades rurales lo estaban explicando o exigiendo<sup>18</sup> y sobre todo, si esa estrategia sería suficiente para ordenar la compleja dinámica de la propia área urbana existente.

Por otro lado, los plazos de la política de crecimiento (corto, mediano y largo) no tenía umbrales de tiempo sino descripción de otras políticas que los irían definiendo, por ejemplo, el mediano plazo se entendía como “abrir áreas de la periferia que cuenten con factibilidad de cobertura y dotación de infraestructura básica, previéndose en los nuevos desarrollos de estratos medio y alto que cuenten con tecnología de optimización y reutilización del agua”.

Otro cambio, quizá más significativo pero que por ahora nos limitamos a señalar fue en los usos de suelo propuestos tanto para la zona rural como para la urbana; en ésta última se amplió el catálogo de categorías de uso, especialmente en las habitacionales (hasta 13). Esto sin duda tendría un impacto en la densificación que se buscaba porque en las áreas habitacionales de densidad alta se marcaba como máxima la de 450 Hab/Ha. (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 71)

---

<sup>18</sup> Sin negar que socialmente las desigualdades y rezagos de las zonas rurales de la ciudad justificaban ese cambio de visión.

## **2.2.6. Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el futuro.**

### **Documento Base 1997.**

Con este documento los ejercicios de planeación urbana local vuelven a llamarse Plan, aunque ahora se caracteriza de Estratégico y ya no de Director, esto en razón de la aplicación de una metodología de análisis y planeación “diferente” de las anteriores y “guiada por cuatro intenciones: (ser una) planeación integral, continua, dinámica y de largo plazo” (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 4).

Proclamaba el documento en su introducción:

“A 20 años de inicio formal del proceso de planeación urbana en la ciudad, el modelo de desarrollo original se ha agotado; y la concepción del proceso social-urbano en las teorías de vanguardia, solicita ahora una nueva comprensión sobre lo urbano, lo regional, lo ecológico y lo social, como una totalidad inseparable, que nos plantea la necesidad de realizar un nuevo instrumento de desarrollo, que contenga esta síntesis de la realidad”. (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997:1)

En su elaboración había reproducido los esquemas de participación ciudadana ensayados en el Programa de 1995 o introducido algunas variantes pues ahora se menciona que se realizaron 35 foros y “talleres de Visión” a lo largo de dos años, 1996 y 1997; aunque no se detalla cuál fue el método de convocatoria y las reglas de participación de ciudadanos y organizaciones, se afirma que la metodología participativa y estratégica fue diseñada para ser aplicada (respectivamente en las tres áreas definidas: desarrollo económico y social, medio ambiental y, urbano municipal.) en tres Fases: Análisis del entorno; Definición de Retos del Desarrollo, Diseño de las líneas estratégicas.

En la primera fase hubo un trabajo técnico que formuló una “primera hipótesis de diagnóstico y estrategia urbana general” que se presentó en un foro ciudadano a 60 representantes de organizaciones “para su retroalimentación”. Luego, una síntesis de esta Fase se presentó a “grupos representativos de la sociedad civil en seis “talleres de visión estratégica” con: líderes de opinión, mujeres, obreros, obreras, campesinos y estudiantes universitarios. Los ciudadanos dieron en esa oportunidad una “valoración de los problemas, riesgos, ventajas y oportunidades de desarrollo para la ciudad y el municipio”. Finalmente, a partir de esos talleres el IMPLAN ordenó los “retos del desarrollo” (que en los planes anteriores se entendía como diagnóstico-pronóstico) y elaboró un anteproyecto de estrategias que “fueron presentados a consulta en 21 talleres tácticos con representantes de organismos empresariales, cuerpos colegiados, universidades y dependencias de gobierno” quienes evaluaron y rediseñaron las

estrategias y “fueron incorporadas al diseño final del documento”. (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 5)

Aún así (no queda claro si como una aspiración o como una consecuencia real de los pasos seguidos) se enunciaba que el proceso de planeación estratégica instrumentado por el IMPLAN debía ser entendido como: “un proceso de gestión y acuerdo entre los actores sociales, con la finalidad de guiar las decisiones de acción, hacia una selección racional de los recursos; para elevar los niveles de calidad de vida urbana y rural, sin deterioro del ambiente; en un parámetro de largo plazo, y logrando un proyecto estratégico común de desarrollo”. (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 4)

Dos implicaciones de esta innovación metodológica era que se eliminaba el criterio de proyecciones como principal determinante para la definición de escenarios futuros y también se eliminaba el criterio de metas de corto, mediano y largo plazo para estructurar los proyectos. Ahora en cambio, y a partir de la entonces *nueva* ley de desarrollo urbano de 1997, se emitía el Plan de Ordenamiento Territorial y anualmente se emitirían Programas de Desarrollo Urbano que organizaría la realización de obras y acciones previstas en el Plan, además de toda la batería de planes parciales, sectoriales y regionales que ya estaban en funcionamiento.

Aunque los anteriores planes hacía referencia a los “logros” de los planes precedentes, en este se precisa que dicha evaluación se hizo en dos sentidos: a los marcos metodológicos presentados en los documentos y a los logros en la instrumentación de las estrategias marcadas por los mismos.

Enfocándonos al ordenamiento territorial el Plan de 1997 confirmó lo que el IMPLAN había bosquejado en 1995. La estrategia de ordenamiento de la ciudad existente y la futura era “la apertura de todo el territorio municipal al desarrollo, modificando los esquemas de zonas de preservación como zonas impedidas para el desarrollo de actividades rentables y productivas” y únicamente estableciendo tres grandes zonas: la zona norte (llamada antes zona serrana) que en ese mismo año había sido declarada<sup>19</sup> como Área Natural Protegida del Estado de Guanajuato en modalidad de Área de Uso Sustentable; la zona centro que era toda el área urbana actual y sus principales tendencias y zonas de crecimiento (con la carretera 45, León-Silao, como el principal detonante) y finalmente, la zona sur en donde se encuentran la mayoría de tierras

---

<sup>19</sup> Decreto gubernativo No. 77 emitido por el gobernador Vicente Fox y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato No. 88 del 4 de Noviembre de 1997.

agrícolas productivas y con infraestructura de riego y había contado con un poderoso obstáculo a la urbanización: la vía del ferrocarril<sup>20</sup>. [VER MAPA 9](#).

Es de notar que en este Plan hay un cambio notable en cuanto a las densidades de población previstas para los distintos usos y zonificaciones en la ciudad, pues ahora se establecen cinco rangos (en los planes anteriores habían sido tres): mínima de hasta 50 Hab/Ha, Baja hasta 120 Hab/Ha, Media hasta 390 Hab/Ha, Alta hasta 900 Hab/Ha y Libre que implicaba más de 900 Hab/Ha. Así, aunque en los diagnósticos no se presente un estudio de densidades intraurbanas y en general se maneje la densidad media bruta de la ciudad lo que antes era la densidad más alta prevista de 450 Hab/Ha ahora se planteaba al doble y sin una estrategia específica para lograrlo.

La zonificación del área urbana existente y futura, zona central del municipio, se realizó bajo dos categorías temporales, llamadas Zonas de Primer Ensanche y Zonas de Reserva para el Crecimiento, equiparables al mediano y largo plazo de los planes anteriores. La zona de Reserva para el Crecimiento se ubicó en las zonas ponientes y oriente determinándose el respeto a los usos actuales (de entonces) pero considerando que la dotación de servicios en estas zonas se consideraba “no factible en el corto y mediano plazos, a partir de las redes existentes”. (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 87). Pragmáticamente lo que permitió esta estrategia fue que los desarrollos habitacionales o de cualquier otro tipo ubicados en el Primer ensanche fueran autorizados en las densidades y usos que se propusieran y resultaran compatibles con lo existente, mientras que los desarrollos en las zonas de Reserva debían desarrollar la infraestructura que necesitaran y ser aprobados por el Ayuntamiento.

Fue en los cambios de esta zonificación en que se montaron las posteriores actualizaciones de los Planes, pues los documentos correspondientes a los años 1998, 2000, 2003 y 2005, aunque se presentan en la literatura institucional del IMPLAN como actualizaciones del Plan, en realidad sólo lo han sido en las zonificaciones de usos y de los predios sujetos a la etapa de Primer Ensanche o de Reserva del Crecimiento.

De este modo, aunque la estrategia general de desarrollo y los inductores del crecimiento planteados en 1997 no se han modificado, tampoco fue posible analizar con detalle los cambios en la zonificación porque el IMPLAN sólo pudo facilitar el Plano de 1997 y el de

---

<sup>20</sup> El Plan indica que hubo propuestas de organismos empresariales y colegios para que se permitiera el crecimiento urbano en esta zona, pero se les respondió que eso contravendría una estrategia de planeación estatal y pondría en riesgo el adecuado funcionamiento de la zona industrial si las viviendas envolvían esa zona. (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 74)

2005<sup>21</sup>. Un comparativo de las grandes áreas puede apreciarse en las imágenes construidas desde los planos facilitados pero ameritaría la formulación de hipótesis específicas que analicen la coherencia y efectividad de dichos cambios. [VER MAPA 10 Y MAPA 11.](#)

### **2.3. Conclusiones**

A partir de esta revisión, se puede sostener que los planes urbanos de León aunque voluminosos y variados se reducen a tres en virtud de la unidad de su estrategia de ordenamiento esencial:

- El Plan Director de 1978
- El de 1979 con sus actualizaciones de 1986 y 1991
- El de 1997, con su antecedente de 1995 y sus actualizaciones (en el Plano pero no en la estrategia general) de 1998, 2000, 2003 y 2005.

Si tuviéramos que ser estrictos debíamos reducirlos a dos, el de 1979 y el de 1997 porque el de 1978 al no ser publicado con las formalidades legales de la época no cobró validez legal; en una tesitura similar estaría el Programa Metropolitano de 1995, sin embargo, analíticamente nosotros lo hemos dispuesto como antecedente del Plan de 1997 y hemos probado en qué son similares.

Los cambios principales que se observan desde este análisis se dan en la metodología explicitada o subyacente, en la determinación del alcance territorial de cada ejercicio y en la estrategia general del ordenamiento.

Esto no quiere decir que los planes sean lo mismo incluso en los bloques que se sugieren para su análisis, pues de hecho es muy llamativo que políticas de expansión física de la ciudad, expresada como la determinación de las áreas susceptibles de urbanización y la determinación de las zonas de reserva de crecimiento van sufriendo cambios significativos entre una versión y otra, principalmente para reconocer que el crecimiento ya se daba en áreas no consideradas, porque había que ajustar proyecciones y políticas que generaban tensiones en ciertas zonas.

Aunque son claros los matices de los enfoques metodológicos entre los planes del primer grupo (enfoque “local”), los del segundo (enfoque SAHOP) y los del tercero (enfoque planeación estratégica con la introducción sin duda interesante de la participación ciudadana) es pertinente ahondar conceptual y analíticamente si la planeación estratégica en realidad puede implicar un cambio en los instrumentos de ordenamiento de la ciudad, la existente y la futura,

---

<sup>21</sup> En versión electrónica no georreferenciada y con una insuficiente calidad de imagen.

pues al final, los instrumentos son los mismos: la zonificación y la determinación de áreas preferibles y las “vetadas” para la urbanización.

Si bien es reconocible que los planes primeros centran sus objetivos en el ordenamiento del uso del suelo y la planeación del crecimiento urbano, luego hay un cambio hacia el enfoque económico y al final se traslada o aspira a una “concepción integral”; pese a ello, los planes siguen, todos, una estructura similar porque de hecho, los instrumentos esenciales, ni legales ni en la técnica de la planeación, no han cambiado.

Es relevante que la definición de lo no urbano se consideró “siempre” como aquel suelo con potencial agrícola alto, fundamentalmente por sus características físicas (tipo de suelo) pero no por las condiciones productivas que estaban operando o incidiendo en el corazón de la actividad agrícola (apertura comercial, cambios culturales) ni incluso por otras cuestiones esenciales vinculadas a la actividad agrícola que en León comenzaba a mostrar signos problemáticos alarmantes como la baja disponibilidad de agua en la zona.

Esto muestra también como la definición de lo urbano, a partir de lo que ya no es agrícola es no sólo una definición problemática y poco eficaz, tanto en lo académico, como en este caso en la efectividad de la planeación. El hecho de que importantes extensiones de tierra rural dejaran de serlo para entrar los mercados de suelo urbano no debía sólo achacárseles a la pérdida o conservación de su aptitud agrícola sino a otros mecanismos propios de lo urbano como la competencia de usos, los precios del suelo y hasta dinámicas culturales o de movilidad.

Los planes urbanos en León han tenido un innegable impacto en la estructuración de la ciudad. Lo más reconocible en este sentido es la continuidad de los proyectos viales (trazado de avenidas principales, jerarquización de las vías de circulación, zonificación de usos sobre distintos tipos de avenidas, previsiones de suelo para el desarrollo de futuras vialidades) que desde el primer plan se estableció como una problemática a resolver en una ciudad compacta pero que paulatinamente se constituyó en una de las líneas esenciales de la planeación urbana.

Las diferencias principales entre estos grupos de planes urbanos en cuanto a la estructuración de la ciudad podríamos sostener se da en el impacto en la expansión del área urbana.

El primer Plan Director de 1978 no tuvo aplicación y sólo podemos hipotetizar que fue el primero y el último que se planteó un desarrollo compacto sobre la ciudad existente. Desde el Plan de 1979 se planeó con la idea de una ciudad extendida y a partir del Programa de 1995-Plan de 1997 con la de una ciudad expansible hasta sus límites máximos (la zona serrana-boscosa al norte y la agrícola al sur; el límite con Lagos de Moreno Jalisco al poniente y con Silao al oriente).

En este sentido, nuestra revisión a la evolución en la planeación de León muestra que la expansión urbana no se puede calificar de incontrolada y que no obedezca en modo alguno a los planes y programas legalmente vigentes en las distintas épocas, que sostienen autores como Jan Bazant, en su colaboración “Interdependencia urbana y territorial”. (Bazant, 2008: 39)

En principio, el adjetivo de incontrolada es problemático para calificar la expansión de la ciudad a la luz de lo que sus planes reflejan. Podríamos aceptar que la expansión ha sido incontrolada en algunas zonas del municipio sólo si tomamos el factor temporal (es decir, cuándo, en qué plazo debieron de ocuparse tales o cuales áreas para usos urbanos) pero no en cuanto al lugar de llegada (es decir, los planeadores tempranamente previeron hasta dónde llegaría la expansión y la marcaron en sus mapas y estrategias; y en cada ejercicio de planeación la ampliaron hasta liberarla totalmente a sus límites máximos).

Efectivamente, la expansión ha sido “de manera atomizada a muy baja densidad” si consideramos las densidades urbanas generales (como lo hace el autor en su Cuadro 4. Bazant, 2008: 45) pero probablemente muy desiguales en cuanto a las densidades en ciertas zonas de la periferia muy pobladas y los grandes baldíos urbanos que han existido (como problema identificado) desde hace 30 años pero que se agregan con la expansión periférica.

También podemos ver que la planeación en León muestra una zonas en que las previsiones se ha cumplido (en términos generales al sur) y otras en que dramáticamente se han ignorado y luego adecuado (al norponiente y al oriente). Por supuesto, queda pendiente probar la efectividad de la planeación en cuanto a la densificación urbana y el control de los asentamientos irregulares pero debería matizarse la afirmación de que “hasta ahora no ha habido barreras territoriales que obstaculicen o disminuyan la presión de expansión de las ciudades” (Bazant, 2008:40) pues al menos para el caso de León esto no es completamente cierto.

En nuestro caso de estudio se ha mostrado las vías del ferrocarril al sur de la ciudad que han constituido una barrera física y burocrática (en tanto que tender cruces sobre este derecho de vía es una de las gestiones más largas y costosas para las administraciones locales) que ha contenido la expansión pero podrían añadirse, a título de hipótesis, el factor de la tenencia de la tierra e incluso la efectividad del plan en cuanto discurso político y aglutinador para la gestión y control del desarrollo urbano.

### **3. El problema de la irregularidad en las leyes, los planes y la realidad de la ciudad**

El segundo gran tema de nuestra investigación es el de la irregularidad y en este apartado nos proponemos abordarlo en relación a tres aspectos: el primero es indagar de qué forma se fue conceptualizando el fenómeno en la legislación local sobre fraccionamientos y el factor de la propiedad del suelo en su aparición y desarrollo; en segundo término trataremos de describir en el territorio de estudio cómo ha evolucionado el problema, en qué áreas específicas de la ciudad se ha expresado y cuáles han sido los actores que podemos identificar en este proceso.

Finalmente, relacionaremos esta información con el proceso de planeación ya revisado, pero poniendo un especial acento en la forma como los planes urbanos han asumido este problema para la ciudad, identificando principalmente tres modos: determinante del crecimiento, expresión de otros problemas urbanos y mecanismo de ordenamiento.

¿Por qué revisar la irregularidad en las leyes? y ¿Qué buscar en la legislación sobre la irregularidad? son dos preguntas que conviene hacerse para iniciar este apartado. Además de las características que como problema sociológico o como rasgo de la urbanización en nuestro país comporta lo que llamamos o reconocemos como irregularidad, nosotros partimos del supuesto de que se trata ante todo de un fenómeno que parte de, y es posible definirlo desde, la legalidad vigente. Existe lo irregular y vamos cambiando lo que consideramos irregular desde una convención si no aceptada por todos, al menos sancionada para todos, como son las leyes urbanas y un poco antes, las de fraccionamientos.

De hecho, esta es la razón de remontarnos a la revisión de las leyes de fraccionamientos: porque a partir de las leyes de desarrollo urbano y/o de planeación no fue posible localizar con claridad lo que legalmente se podía definir como irregularidad; de hecho podríamos sostener que existía la irregularidad urbana antes de las leyes de desarrollo urbano, precisamente porque veremos que ésta problemática está contenida en las leyes que regulan sólo uno, pero poderosísimo, proceso del desarrollo urbano, como son el fraccionamiento de predios para sus distintos usos urbanos.

El fenómeno de la irregularidad es un proceso complejo con dos componentes principales: el acceso al suelo a través de procesos de la urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda y acceso a los servicios. El primero de estos componentes a su vez contiene otros tres elementos que podemos identificar como: el suelo “barato”, la irregularidad en la transmisión de la propiedad y la irregularidad en las normas urbanísticas que se presentan cuando un predio

que antes tenía cualquier uso, o ninguno, paulatinamente es asiento de un grupo de personas y familias.

En el capítulo precedente hemos revisado la legislación en torno a la planeación, misma que ha tocado tangencialmente la cuestión de la irregularidad principalmente en lo referente a las zonas en las que según la planificación eran viables para los usos urbanos, especialmente el uso residencial. También se ha tocado en el sentido de señalar en el paquete de las facultades del ordenamiento urbanístico, las de promover fraccionamientos de habitación popular o cómo y quién debiera encauzar la problemática misma de los asentamientos irregulares y su integración a la ciudad.

Pero quedó claro que no estaban en las leyes de planeación lo que podríamos entender o definir como asentamiento irregular; aunque la implicación de este problema es para la ciudad, en nuestro aparato institucional y legal el problema se ubica en los procedimientos administrativos para fraccionar y vender un terreno con el objetivo de que este sea habitado; es decir, en un proceso que se da entre particulares y en los que la intervención del Estado irá creciendo.

Una limitación conceptual que nos impone la revisión de la legislación sobre fraccionamientos respecto al fenómeno en sí, es que debemos acotarnos al proceso de fraccionar un predio con objetivos probablemente centrados en la habitación de personas y familias aunque no exclusivos a éste; por tanto, en la revisión legal no puede hablarse de asentamiento irregular o de producción informal o popular de vivienda simplemente porque así no lo encontramos en las leyes.

Entonces, ¿qué es lo que podemos y queremos encontrar en las leyes de fraccionamientos sobre la irregularidad? Precisamente las definiciones, las reglas, los procesos y los actores legitimados para realizar un fraccionamiento legal a fin de desprender de ello lo que debe considerarse irregular desde la normatividad estatal.

### **3.1. Las definiciones legales de la irregularidad: revisión de la legislación de fraccionamientos en la entidad**

En el periodo de análisis, es decir, a partir de 1978, se contemplan para nuestro caso de estudio la Ley de fraccionamientos de 1975, 1986, 1996 y 2003 que es la vigente pero que ha sido reformada en 2006 y 2007.

En el caso de Guanajuato la ley de fraccionamientos más antigua que pudimos localizar es la que se aprobó en junio de 1975 y estaba vigente en el periodo de estudio de este trabajo<sup>22</sup>. A partir de entonces, esta materia sufrió varios cambios con la emisión de nuevas leyes en 1986, 1996, 2003 y las últimas reformas de los años 2006 y 2007.

Las categorías analíticas que nos ayudaron a revisar comparativamente estas legislaciones fueron: Identificación de los principales actores y sus facultades (Gobernador, Secretaría de Desarrollo Urbano o equivalente, Ayuntamiento, Dirección de Desarrollo Urbano); definición y tipos de fraccionamiento; condicionantes impuestas a los fraccionamientos en aspectos de la expansión y densificación urbanas; dimensiones mínimas de lote; permisos, fases o aspectos que implica la autorización de un fraccionamiento; definición (si existe de modo directo) de lo que se considera irregular y las sanciones que debe imponerse a ello y finalmente, algunos otros conceptos relacionados como urbanización progresiva, fraccionamiento de interés social y conjuntos habitacionales.

La definición de fraccionamiento se mantuvo muy parecida en las leyes como *la división o partición de un terreno en lotes, o una manzana en lotes, de modo que forme o precise formar o trazar calles o vías públicas* y fue hasta la ley de 1996 cuando se contempló que para entenderse como fraccionamiento la división implicara la “ejecución de obras de urbanización, infraestructura o equipamiento urbano”; fue en la ley de 2003 en que se hizo explícito el propósito de dicha división fuera “enajenar los lotes resultantes en cualquier régimen de propiedad”.

En general, podemos dividir el análisis de estos cinco ordenamientos en cuanto a los cambios más importantes en las facultades de autorizar y supervisar los fraccionamientos; la gradual reducción de las dimensiones mínimas de los lotes a fraccionar y vender; la paulatina complejización de los procedimientos para desarrollar un fraccionamiento; y la escasa innovación, cambio o complejización del problema de la irregularidad vista desde la ley.

### **3.1.1. Facultades para autorizar fraccionamientos**

Respecto a lo primero, el Gobernador del Estado detentó hasta 1996 las facultades para autorizar y supervisar los fraccionamientos; si bien éstas se ejercían a través de otras instancias en el gobernador recaía la decisión final y a menudo sin posibilidad de revisión.

---

<sup>22</sup> También se localizó una reforma a la ley previa a la de 1975, realizada en 1968 pero no fue posible obtener la ley completa.

En 1975 el Gobernador también era el encargado de otorgar los permisos de venta de los fraccionamientos mientras que se reservaba al Ayuntamiento la facultad de “opinar sobre la ubicación de las áreas de donación” (Artículo 40).

Para 1986 la facultad de autorizar fraccionamientos reservada al Gobernador se dejó para aquellos proyectos que excedieran los 10 mil metros (1 Ha.) mientras que los de menor extensión se revisaban por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, aunque los autorizaba el Gobernador.

En 1986 el Ayuntamiento adquirió más facultades en la materia, pero paradójicamente en relación a los irregulares y no a la autorización o supervisión de los regulares. En relación a éstos únicamente se le obligaba a “vigilar y controlar los usos del suelo” y a verificar “en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Urbano la terminación y funcionamiento de las obras y servicios en los fraccionamientos”. Sobre los irregulares, en cambio se le ordenaba “evitar el establecimiento de asentamientos irregulares y promover (también en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano) acciones judiciales y administrativas contra quienes participen en el establecimiento de fraccionamientos humanos irregulares”.

El primer gran cambio en las facultades vino con la ley de 1996. Entonces se estableció que las autoridades competentes en la materia de fraccionamientos serían el Ayuntamiento y el Presidente Municipal y que el gobernador sólo actuaría por convenio, cuando los municipios le solicitaran hacerse cargo de tales facultades.

Además de otorgar los tres principales permisos asociados a los fraccionamientos (Licencia de fraccionamiento, licencia de obras de urbanización y permiso de venta), el Ayuntamiento podía a partir de este momento (aunque aprobada en julio de 1996, entró en vigor el 1 de enero de 1997) dictar el reglamento de la Ley que regiría en cada municipio y “fijar políticas y criterios para hacer cumplir la ley, aprobar programas para fraccionamientos de urbanización progresiva con obras mínimas de infraestructura y fijar políticas de actualización y valoración catastral para inducir el adecuado desarrollo urbano”. En cuanto a los que estaban o estarían fuera de la norma el municipio debía “Evitar el establecimiento de Asentamientos humanos irregulares, implementar programas de regularización de la tenencia de la tierra” y denunciar a los fraccionadores que sin permiso vendan o a los que “de cualquier forma participen en la ocupación ilícita de predios”, entre otros.

Esta tendencia o cambio se consolidó en la ley que fue aprobada en el 2003 y que con reformas permanece vigente, excepto en la facultad de los Ayuntamientos de emitir la reglamentación de la ley; ahora el gobernador emitiría esta normatividad secundaria general

para el Estado y los Cabildos los reglamentos técnicos o de urbanización que juzgaran necesarios.

Dos temas de importancia en nuestro análisis evolucionaron en las leyes de fraccionamientos: el candado de contigüidad a las áreas urbanas que desde 1975 existió para autorizar nuevos fraccionamientos y las obras mínimas de urbanización que se fijaron para un desarrollo habitacional.

En relación a lo primero, desde la primera legislación analizada se estableció que “sólo se aprobarán fraccionamientos habitacionales contiguos a zonas ya urbanizadas de la ciudad” a menos que el solicitante aceptara ejecutar por su cuenta las obras de acceso vial y conexión a los servicios, en la ley de 1986 esto no se cambió y en la de diez años más tarde únicamente se agregó que debía haber una garantía de que el dueño del fraccionamiento haría tales obras. Nuevamente el principal cambio ocurrió en la ley de 2003. En ella, aparte de la contigüidad se debían tomar otras consideraciones como la capacidad de las redes de infraestructura, la autosuficiencia de los servicios urbanos, la topografía y la “congruencia con la estructura urbana de los centros de población”, además claro, contar con las licencias de uso de suelo y las certificaciones de factibilidad que ya se habían establecido en la ley de Desarrollo Urbano de 1997.

Respecto a las obras mínimas de urbanización prácticamente han sido las mismas en todo el periodo analizado y comprenden: redes de agua potable a cada lote, redes de drenaje y alcantarillado, de energía eléctrica para alumbrado público y para cada lote, guarniciones y banquetas, pavimentos en calles y nomenclatura de las calles. Para los fraccionamientos campestres habitualmente se exceptuó las redes de drenaje que podrían ser substituídas por fosas sépticas y los pavimentos en las vialidades. Sin embargo, es notorio que la ley de 1975 ordenaba que las redes de drenaje fueran separadas para las aguas grises y las pluviales aunque esto se quitó desde la ley siguiente, la de 1986.

En cuanto a los tipos de fraccionamientos la clasificación se mantiene con pocos cambios a lo largo del tiempo. En general, los desarrollos se han dividido en Residenciales Urbanos, Campestres y los de Habitación Popular (luego llamados de interés social). A partir de la ley de 1986, los residenciales urbanos se subdividieron en A, B ó C (según su densidad fuera alta, media o baja, aunque esto se establecía en los reglamentos); los Campestres en Residenciales o Rústicos. Hay que destacar que, de modos distintos, la modalidad de “urbanización progresiva” está presente desde la ley de 1986, aunque sin mucho desarrollo en su conceptualización sino más bien definido por las rebajas en las obras mínimas de urbanización planteadas para los fraccionamientos en general: mientras en 1986 el Gobernador tenía la facultad de acordar los

plazos para realizar las obras de urbanización, en la siguiente reforma legal (1996) se contemplaban como obras mínimas vialidades, agua y drenaje, en la de 2003 son agua, drenaje y alcantarillado .

La legislación fue oscilante respecto a quien podía promover este tipo de desarrollos pues mientras en 1986 se estableció que lo harían “los comités de colonos legalmente constituídos y reconocidos ante el Ayuntamientos”, en la de 1996 no se estableció nada y en la de 2003 el cambio fue a que sólo podrían realizarse “por organismos públicos competentes o en coordinación con ellos previo estudio socioeconómico del proyecto en cada zona”.

Otro comportamiento oscilante de las leyes de fraccionamientos fue respecto a las dimensiones mínimas de los lotes a fraccionar y vender. Mientras en 1975 se estableció un mínimo de 7 metros de frente y una superficie total de 119 m<sup>2</sup>, en 1986 se redujo el frente a 6 metros y la superficie a 90m<sup>2</sup>.

En 1996 la ley no fija estos mínimos y en 2003 se conserva el frente mínimo de 6 metros pero la superficie total del lote se eleva a 105m<sup>2</sup>.

En las reformas de 2006 se introdujo una modalidad para sortear estas dimensiones mínimas al aprobar que hubiera condominios horizontales (formados por dos viviendas unifamiliares) con un frente mínimo de 9 metros y una superficie total de 225m<sup>2</sup>.; con esta opción, en la práctica se autorizaron lotes o viviendas unifamiliares (en régimen de condominio) sobre lotes de 4.5metros de frente y 112.5 m<sup>2</sup> de superficie total.

### **3.1.2. Procedimientos para autorizar un fraccionamiento**

Un área de análisis de las legislaciones comentadas es la complejización del procedimiento para autorizar un fraccionamiento, lo cual en parte es consecuencia de los “adelantos” conceptuales o de gestión pública de las ciudades que se daban en las leyes de Desarrollo Urbano y de Planeación. Desde 1975 se marcaron los principales componentes de dicho procedimiento a saber: 1) Autorización o licencia de fraccionamiento, 2) Permiso de construcción (llamado en leyes posteriores Licencia de obras de urbanización), 3) Permiso de venta del fraccionamiento y 4) Entrega del fraccionamiento a la autoridad. Por supuesto en medio de cada uno de estos pasos estaban otros trámites u obligaciones como el pago de impuestos y derechos, la inscripción en los registros de propiedad, las supervisiones de las autoridades competentes, la entrega (escrituración) de las áreas de donación y vialidades al Municipio y la verificación de la publicidad de los fraccionamientos.

En la siguiente ley, la 1986, el cambio consistió en no hacer firme la primera Autorización del Fraccionamiento y obligar a obtener una Licencia definitiva cuando ya se hubieran

concluido las obras de urbanización e incluso otorgado y ejercido los permisos de venta. Además, el procedimiento de Entregar el fraccionamiento se podía dar hasta que al menos el 60% de los lotes estuviera vendido y tributando el predial y el 40% de los lotes tuviera construcción y otorgando una garantía de un año sobre el funcionamiento de las obras de urbanización. El objetivo era tomar responsabilidad pública (formalmente el gobierno del Estado, pero en la práctica, el Municipio) sobre desarrollos con algún nivel de consolidación.

En la ley de 1996 se agrega al proceso de autorización de fraccionamiento un paso previo: era el obtener una constancia de “compatibilidad urbanística” que estableciera recomendaciones y restricciones en materia de desarrollo urbano y de ecología. Para la siguiente ley (2003) este requisito se substituyó por la Licencia o certificación de uso de suelo y se agregó la Autorización de traza igualmente antes, pero sin que supusiera la autorización del fraccionamiento. Además, ya en 2003, se establecía rotundamente que la autorización de un fraccionamiento no concluía sino hasta su entrega al Municipio.

Esta complejización en los procedimientos para autorizar un fraccionamiento va a ir configurando los momentos en que legalmente un desarrollo puede calificarse de irregular incluso si la ley respectiva proporciona o no, una definición explícita de este fenómeno como abordaremos a continuación.

### 3.1.3. Definiciones de irregularidad

Analicemos ahora cómo se ha definido la irregularidad en las sucesivas leyes guanajuatenses. Adelantábamos que era escasa la innovación, cambio o complejización del problema de la irregularidad vista desde la ley y en seguida lo mostraremos.

A continuación transcribimos los artículos que, a nuestro juicio, definieron directa o indirectamente, la irregularidad de los fraccionamientos, en las tres primeras leyes analizadas:

Ley 1975	Ley 1986	Ley 1996
<p>Art. 24.- Toda autorización de fraccionamiento debe ser solicitada por quien tenga derecho de propiedad del predio objeto del fraccionamiento y la posesión del mismo.</p> <p>Art. 49.- Los fraccionadores no podrán celebrar ningún acto o contrato en virtud del cual reciban dinero o prestaciones de cualquier clase, a cuenta o en pago del precio de lotes, si carecen de la autorización de fraccionamiento, o en su caso (del permiso de venta antes de tener las obras de</p>	<p>Art. 49.- Las autorizaciones de fraccionamientos se solicitarán al Gobernador, por conducto del Ayuntamiento (...) por quienes reúnan la propiedad y la posesión de los predios materia del fraccionamiento...</p> <p>Art. 81.- (Se impondrá 1 a 9 años de prisión y multa de 100 a 1000 vsm...) a los titulares o representantes de fraccionamientos que reciban dinero o cualquier otra prestación por la celebración de acto, contrato verbal o escrito que</p>	<p>Art. 16.- Para fraccionar será indispensable obtener la autorización del Ayuntamiento, la que sólo se concederá cuando se cumplan todos los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos</p> <p>Art. 25 Las autorizaciones deberán solicitarse al Ayuntamiento por la persona física o moral que tenga el derecho de propiedad y la posesión del mismo o por el fraccionador que haya celebrado contrato respectivo con dicho</p>

urbanización, aulas y áreas de donación y el permiso de fraccionamiento)

implique la transmisión de dominio u otro derecho sobre cualesquiera de los inmuebles sin contar con el permiso o la autorización para tal efecto

titular.

De ellas podemos concluir que aunque la ley no definía directamente la irregularidad, previno tres condicionantes para configurarla: la primera, que parece obvia, es que se realizara un fraccionamiento sin autorización; la segunda, que el fraccionador no ostentara simultáneamente el derecho de propiedad y la posesión del predio a fraccionar y tercero, celebrar cualquier tipo de contrato o promesa de venta o de transmisión del dominio sobre los predios fraccionados sin contar con el permiso de venta que, como hemos dicho, es sólo uno de al menos tres componentes de la autorización de un fraccionamiento.

Sin embargo, en los capítulos de sanciones y multas estas tres leyes dejan de lado las dos primeras condicionantes pues, aunque para la obtención del permiso del fraccionamiento se requiere que actúe el propietario “pleno”, en el resto del procedimiento de autorización el fraccionador ya no es necesariamente el propietario y de hecho en caso de irregularidad, la sanción es para el fraccionador o para quien realiza las compraventas sin permisos (que puede ser un tercer actor) pero se deja intocado al propietario y a su derecho sobre el predio.

De este modo, aunque la complejidad de la irregularidad apunte a la cuestión del acceso al suelo, al incumplimiento de las normas de urbanización, la autoproducción de la vivienda y el acceso a los servicios, la ley en la materia lo reduce al momento de la compraventa de un predio fraccionado sin contar con el permiso de venta. Así, todos los otros actos reales o legales asociados al establecimiento de un asentamiento precario (como promover la organización de los que van a establecerse, proveerse de manera clandestina de algún servicio) quedan fuera de la esfera del problema, desde el punto de vista de la ley y por ende, de su capacidad de incidencia de este fenómeno.

Fue hasta 2007 cuando los legisladores propusieron una definición distinta a la irregularidad a través de la adición de un artículo el 42 Bis que reza: “Para los efectos de esta ley así como de los demás ordenamientos jurídicos se entenderá por asentamiento irregular el conglomerado demográfico que se conforme como fraccionamiento o desarrollo en condominio bajo cualquier otra modalidad, y que no cuente con la aprobación de traza expedida por la autoridad municipal correspondiente, ni con lo establecido en el Art. 4 de la presente ley”.

Visto en si mismo, podríamos aceptar que se trata de una definición útil aunque inicial que reconoce que la trascendencia de este fenómeno para la ciudad y el orden urbano es el

establecimiento de personas, “el conglomerado demográfico”, sin las condiciones mínimas para su habitación o residencia.

El problema con este salto legal es, en nuestro análisis, que mantiene la disociación entre el proceso de fraccionar y vender sin permisos (con las implicaciones de acceso al mercado de suelo y los problemas sobre la propiedad plena) con el proceso social de personas asentándose, proveyéndose un lugar para vivir dividiendo, por consecuencia, un predio. Además, esta definición traslada la acción delictiva, es decir violatoria de la ley, de “fraccionar irregularmente”, del acto de vender u ofertar sin permiso lotes fraccionados al de asentarse en lotes fraccionados que no tienen permiso de traza que, como se vio párrafos atrás, este permiso es un prerrequisito o trámite previo a la primera licencia que es la de fraccionamiento.

En resumen, a la complejización paulatina de hacer un fraccionamiento regular, los legisladores no supieron desprender los momentos en que las faltas a dicho procedimiento generaba una problemática social y urbana y por ende no establecieron con claridad los momentos, procesos y actores en que, desde la ley, se podía incidir en ellos. Por otra parte, no se cristaliza la esperanza de que el análisis de la ley nos aportara elementos para entender cómo históricamente, es decir, a través del tiempo, se fue completando la comprensión del fenómeno de la irregularidad, o mejor dicho, podemos sostener que éste se ha centrado en una infracción a un acto mercantil (vender lotes sin permiso, equiparado de hecho al delito de fraude) lo cual si bien apunta a uno de los componentes del fenómeno que es el acceso al suelo en realidad es reduccionista o muy parcial pues urbanísticamente se limita al asentarse en un fraccionamiento cuya traza no ha sido autorizada.

Estas reduccionistas definiciones legales de la irregularidad desde las leyes de fraccionamientos tendrán una consecuencia obvia en el tratamiento del problema en los planes urbanos, en la misma gestión urbana y hasta en los estudios académicos, pues a la dificultad de establecer en qué momento aparece una determinada colonia (en qué momento se fracciona, se vende, se puebla, etc.) habría que sumarse el momento jurídico para establecer la el tipo de irregularidad en que incurrió y luego analizar si su evolución en el tiempo le acarreo o lo diluyó otras “causales” de su irregularidad.

### **3.2. El factor de la propiedad del suelo en el fenómeno de la irregularidad**

Según la base de datos "Núcleos agrarios en áreas de crecimiento del Plan de Desarrollo urbano" de la Zona Metropolitana de León-Silao elaborado por el Sistema Urbano nacional (información sobre suelo), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) existen ocho

ejidos pertenecientes al municipio en el área de influencia o de crecimiento del área urbana de León y tres pertenecientes a Silao. Estos son:

De León: Duarte, Ibarilla, La Joya, Los López, Pompa, San Nicolás de los González, San Pedro de los Hernández, Santa Rosa-Plan de Ayala.

De Silao: El Coecillo, Franco y Noria de Sopeña.

Para dimensionar el asunto de la propiedad de la tierra en las áreas "rurales" de León, se consultó la información contenida en los portales de Internet del Archivo General Agrario (AGA) y del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), mismos que se completó con consultas a los expedientes ejidales en Delegación Guanajuato del Archivo Agrario.

Con base en lo anterior tenemos que los ejidos fueron creados entre los años de 1929 (el más antiguo, Duarte) y 1944, aunque las ejecuciones se concluyeron hasta 1948. Los ejidos mayores fueron los de Santa Rosa Plan de Ayala, al sur del municipio con 1,906 Has. dotadas, seguido por el de Duarte, con 1,096 Has. al Oriente de la ciudad, bordeando la carretera que conecta con Silao y la ciudad de México. Otros ejidos de menor dotación pero ubicados en las zonas de los anteriores son Los López, frente al de Duarte, pero del otro lado de la carretera a Silao y el de Pompa, cercano al de Santa Rosa. En la zona norte es importante, por su dimensión, el ejido de Ibarilla y al poniente, el ya mencionado en apartados previos, La Joya. El ejido de San Pedro de los Hernández constituye un poblado tradicional (tipo barrio, pero en realidad sus inicios fue de Hacienda) lejano de las áreas céntricas pero prácticamente integrado al área urbana desde la década de los setenta, tanto que desde el primer plan urbano ya se le mencionaba como un área de mejoramiento de la ciudad. En el siguiente cuadro puede observarse las fecha de creación de cada núcleo ejidal y las áreas dotadas a cada uno.

<b>CUADRO 1. Dotación de tierras ejidales León, Gto.</b>				
<b>Ejido</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>Fecha de Publicación</b>	<b>Fecha de Ejecución</b>	<b>Superficie Ejecutada Has.</b>
SANTA ROSA PLAN DE AYALA	214	28/03/38	01/05/42	1906
DUARTE	239	01/08/29	22/06/29	1096
IBARRILLA	92	09/06/39	15/06/39	932
LA JOYA	60	21/06/37	01/05/37	787
SAN PEDRO DE LOS HERNÁNDEZ	25	30/11/42	02/04/48	691
LOS LÓPEZ	50	08/05/31	30/12/36	255
POMPA	18	17/02/44	08/04/44	223
Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de los expedientes agrarios en línea del Archivo General Agrario (AGA) y del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA).				

En el cuadro no se ha incluido el Ejido San Nicolás de los González porque en el Archivo PHINA no se menciona la acción de su dotación. Fue en el expediente de PROCEDE

consultado en la delegación de Archivo Agrario en Guanajuato que se registró su creación en 1936, aunque para dotar a los 60 ejidatarios reconocidos se tuvo que esperar a 1941 para ordenar la división de otro Ejido, el de San Juan de Otates, para dotar de tierras al de San Nicolás de los González. Según los registros del PHINA, en 1954 fue publicada una acción de “división-suma” por el cual se dotaba a este ejido de 536 Has. aunque esto fue hasta 1970. Es probable que tal haya sido la extensión de dicho ejido, aunque según el mismo archivo en línea, muestra que de las 536 Has., 444 Has. han pasado al dominio pleno de 1995 a 2003.

Como ha podido apreciarse, la información de los archivos agrarios no coincide si se compara entre fuentes (las hectáreas dotadas que por ejemplo dice el expediente y las que reportan las bases de datos) precisamente porque refleja procesos distintos en la vida de los ejidos. Pese a ello, tenemos que del total de 5890 Has. dotadas (superficie ejecutada) a los 8 ejidos leoneses en cuestión, sólo 149 Has. han sido expropiadas por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y 231 Has. por el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento; en total, 380 Has. expropiadas aparentemente para la regularización de asentamientos humanos.

Estas expropiaciones se han hecho únicamente en tres de los ocho ejidos mencionados: La Joya, San Pedro de los Hernández y Santa Rosa Plan de Ayala; los dos primeros han estado desde las últimas dos décadas en las áreas donde la urbanización ha crecido, pero el de Santa Rosa es un ejido con importante actividad agrícola (zona sur) y, hasta donde la revisión hecha en el apartado anterior, no se han detonado fraccionamientos irregulares, sin embargo, presenta una de las expropiaciones mayores (206 Has.)

Las expropiaciones a que nos referimos se han dado a partir de 1990 hasta 2003, como se puede observar en el siguiente cuadro:

<b>CUADRO 2. Expropiaciones identificadas en los ejidos en el área de influencia urbana de León, Gto., relacionadas con regularización de asentamientos humanos.</b>			
<b>Ejido</b>	<b>Fecha de Ejecucion</b>	<b>Superficie Ejecutada</b>	<b>Promovente</b>
LA JOYA	25/04/91	13.3	CORETT
SAN PEDRO DE LOS HERNÁNDEZ	23/03/90	18.5	CORETT
SAN PEDRO DE LOS HERNÁNDEZ	05/11/99	24.2	CORETT
SAN PEDRO DE LOS HERNÁNDEZ	24/07/02	19.6	CORETT
SAN PEDRO DE LOS HERNÁNDEZ	18/03/03	14.5	CORETT
SANTA ROSA PLAN DE AYALA	06/02/91	46.5	CORETT
SANTA ROSA PLAN DE AYALA	27/09/93	206.4	GOBIERNO DEL ESTADO
SANTA ROSA PLAN DE AYALA	30/11/01	25.4	H. AYUNTAMIENTO
Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de los expedientes agrarios en línea del Archivo General Agrario (AGA) y del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA).			

Además, queda por valorar si otros ejidos deben tomarse igualmente en el área de influencia del crecimiento urbano, aunque no hayan sido incluidos en el sistema de información de suelo de SEDESOL, tales como Santa Ana del Conde, San Juan de Otates y Estancia de Otates (Lucio Blanco). [VER MAPA 12](#) y [MAPA 12A](#).

### 3.3. La evolución del fenómeno de la irregularidad en el territorio

#### 3.3.1. La complejidad de información histórica y actual

Es claro, a partir de las leyes y planes urbanos analizados hasta ahora, que el fenómeno de los fraccionamientos y asentamientos irregulares ha estado presente en la historia contemporánea de la expansión urbana de León, que nosotros hemos datado a partir de la década de los setenta.

En la ley de 1975 como hemos comentado, se identificaban a los fraccionamientos no autorizados y en los transitorios de la ley se establecieron algunas reglas para gestionar dicha irregularidad y aún para asumir los costos de la regularización. Igualmente en el primer plan urbano de 1978 ya se mencionaban como problemática los “asentamientos precarios”.

No es difícil asumir que la ley y los planes no se estaban adelantando al fenómeno, sino que simplemente lo estaban reconociendo.

Pero en este reconocimiento, sin embargo, hay pocos datos concretos que nos dibujen la dimensión del problema. En realidad, fue hasta el Plan de 1991, en el Diagnóstico, apartado sobre Suelo, en que se ofreció por primera ocasión información que nos refleja la situación a finales de la década de los 90:

“En la ciudad de León existían en 1989, 218 asentamientos irregulares, hoy sólo faltan 19 por regularizar. Este tipo de asentamientos se localizan principalmente en la zonas norte, noreste, sureste y al oeste de la ciudad”. (Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato Actualización, 1991: 29) Dentro de estas zonas los principales “asentamientos espontáneos, algunos ya regularizados” se enlistaron los que aparecen en el siguiente cuadro:

<b>CUADRO 3. Principales “asentamientos espontáneos algunos ya regularizados” localizados en 1989.</b>	
<p><b>Zona Norte</b>  <u>Área de los Castillos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nuevo León</li> <li>2. Valle de Castillos</li> <li>3. Popular Maya</li> <li>4. La India</li> <li>5. Cañón de la India</li> <li>6. Villas de Echeveste</li> </ol> <p><u>Área de Ibarilla:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las Presitas</li> <li>2. Presitas del Consuelo</li> </ol>	<p><b>Zona Noreste</b>  <u>Área de Medina:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maravillas I</li> <li>2. Maravillas II</li> <li>3. Lomas de Medina</li> <li>4. Balcones de Alfaro</li> <li>5. Paraíso real</li> <li>6. San Francisco</li> <li>7. Ejido de Nuevo León</li> <li>8. Desarrollo El Potrero</li> </ol>

3. La Selva 4. San Pablo 5. La Granja	
<b>Zona Poniente</b> <u>Área de Las Joyas</u> 1. Centro Familiar Soledad 2. Paseos de La Joya 3. Saucillo de La Joya 4. Lomas de La Joya 5. Balcones de La Joya 6. Villas de La Joya 7. Rizos del Saucillo 8. San José del Saucillo	<b>Zona Sureste</b> <u>Área Cerrito de Jerez (luego 10 de mayo)</u> 1. Jardines de Jerez 2. Lomas de Jerez 3. Campestre de Jerez 4. Jesús de Nazareth 5. 10 de mayo 6. Libertad 7. Valle de San José
Fuente: Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato Actualización, 1991: 29	

### [VER MAPA 13.](#)

De esta primera fotografía de fraccionamientos irregulares hay que sacar dos observaciones relevantes: La primera que en la parte sur de la ciudad, que desde inicios de los 80 era una zona declarada de uso agrícola en que no se veía viable el desarrollo urbano habitacional, no se tenían identificados (después de una década de esta normativa de la planeación) asentamientos irregulares<sup>23</sup>.

Lo segundo, que los núcleos o áreas ya marcadas como irregulares seguirán atrayendo asentamientos de este tipo pues, como veremos adelante, son las que a la fecha se siguen identificando como los polígonos de la irregularidad en León.

Después de estos datos, tendremos poco más de una década en que no habrá otro registro efectivo de la problemática aunque el Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano de 1997 elaborado por el IMPLAN (durante 1995 y 1996) consignó dos cifras ligeramente distintas al respecto.

Mientras en el Análisis del entorno (Fase I), apartado de Asentamientos Humanos, se decía: “Para 1997, de los 763 fraccionamientos y conjuntos habitacionales registrados, el 15.2% (116 unidades) están considerados como irregulares” (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 29), en el capítulo llamado Fase II.- Los retos del desarrollo, en la tabla 20, relativa al Déficit de viviendas, se establece: “Existen 744 colonias, de las cuales 619 son colonias regulares, 125 colonias irregulares”. (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro. Documento Base, 1997: 55)

En realidad, no tenemos una explicación a esta diferencia de información en el mismo documento, pero podemos pensar que los datos de la tabla son de uno o dos años antes de la

<sup>23</sup> Hoy en día sí los hay, pero están muy dispersos, han surgido cerca de poblados rurales en lugar de otras zonas de irregularidad como es el patrón de las zonas analizadas un poco más adelante y según las fuentes consultadas son los de menor “consolidación”.

emisión del documento. Pese a esta inconsistencia de los datos, la información y el mismo manejo inexacto y escasamente detallado que la planeación hace de una problemática tan relevante y persistente para la ciudad nos dibuja la complejidad de la información histórica y actual para entender este problema y la relevancia que el planeador da al mismo y en su oportunidad, las soluciones o políticas que proponga para mitigarlo o incidir en él.

El siguiente momento en que oficialmente se registró el problema de la irregularidad fue en el 2001-2002. Según el Sistema de Indicadores de Desarrollo para el Municipio de León, Gto. 2005 se maneja el indicador: Número de viviendas que se encuentran en Fraccionamientos irregulares y por lo tanto carecen de la mayoría de los servicios. (p.63)

En este reporte, cuya fuente se adjudica a “inspecciones de campo por parte de personal del Instituto Municipal de la Vivienda (IMUVI)” se indica que en el 2001 había 7,910 viviendas sin especificar en cuántos fraccionamientos irregulares. Para el año siguiente, 2002 ya se contabilizaban 278 fraccionamientos y 8,355 viviendas. Según esta misma fuente, en el 2003 ya se habían detectado 327 fraccionamientos (y 8,873 viviendas) y en el 2004 la cifra pasaba a 370. La interpretación que se ofrecía de tal indicador era que de 2002 a 2004 había aumentado un 33.1% el número de fraccionamientos irregulares pero el número de viviendas ubicadas en ellos lo había hecho apenas en un 12.2% por lo que el grado de consolidación de estos asentamientos era poco.<sup>24</sup>

Un hecho que hay que notar es que, según este Indicador, de los 49 nuevos fraccionamientos irregulares surgidos del 2002 al 2003 sólo implicaron 518 nuevas viviendas irregulares.

La revisión de documentos oficiales nos confirma que si bien el problema parecía seguir avanzando, era difícil darle consistencia a los datos recabados y difundidos públicamente sobre el problema.<sup>25</sup>

Hasta el año 2002 las cifras sobre los fraccionamientos irregulares estaban basadas en estimaciones pero en Octubre de 2003, el Instituto Municipal de la Vivienda (IMUVI), a través

---

<sup>24</sup> La ficha agrega que los irregulares, en el 2004, estaban distribuidos en seis zonas principales destacando “Comanjilla, San Carlos y El Potrero ya que agrupan el 23.51% de los fraccionamientos irregulares del Municipio”. Preferimos tomar con reserva este dato pues no indica las 6 zonas principales además de que San Carlos y El Potrero están en la misma zona (la Oriente) y Comanjilla no pertenece a León, sino a Silao.

<sup>25</sup> En el documento “Diagnóstico” del IMPLAN, consultado en 2007 para la elaboración de la Ponencia del Congreso de Suelo, pero ahora no recuperable porque el sitio de Internet se encuentra fuera de línea desde 2008, se mencionaba que mientras en 1995 de las 744 colonias registradas por Desarrollo Urbano un 16.8% eran irregulares, para el 2005 el porcentaje de irregulares ya representaba un 33.2% (de las 991 colonias registradas entonces). Esto a pesar de que, “en los últimos ocho años, en un esfuerzo coordinado con el Gobierno del Estado, (el IMUVI) ha regularizado 93 fraccionamientos”, según el Informe del IMUVI a 8 años de su creación, consultado en [www.leon.gob.mx/imuvi](http://www.leon.gob.mx/imuvi) pero que ahora tampoco se encuentra en línea.

de su Unidad de Inspección realizó un censo en campo sobre el fenómeno, con lo cual se pudo tener una idea del número de viviendas localizadas en los fraccionamientos irregulares.

Este Censo fue difundido públicamente en 2005 y proporcionada una versión completa de los datos en archivo del programa Excel. Aunque en su momento también supuso la difusión de ciertas cartografías levantadas, para la realización de este trabajo de tesis no fue posible obtener mayor información ni entrevistar o conocer al responsable o algún involucrado en el levantamiento censal.

La información que aporta el Censo es la siguiente: Nombre de la colonia o fraccionamiento (en algunos casos con los nombres iniciales del desarrollo), la ubicación geográfica general<sup>26</sup>, el área aproximada que ocupa el fraccionamiento (en hectáreas), el número de lotes aproximado de acuerdo al tamaño de lote tipo que se reconoció; el porcentaje de asentamiento encontrado; el número de viviendas de cartón, de tabique o en construcción; la población estimada en el lugar, así como si el asentamiento contaba con los servicios de agua, luz, drenaje; finalmente el documento registra observaciones del levantamiento tales como: la energía eléctrica se tomaba de otra colonia, o si los vecinos se alumbraban con velas, contaban con fosas o si en el lugar se habían perforado pozos o trazado algún camino.

En este Censo se contabilizaron 307 colonias irregulares, algunas de ellas con varias secciones, por lo que si se contaran como fraccionamientos diferentes haría que el registro se elevara. El total de hectáreas identificadas fue de 1,508.23 donde se calcularon 61,159 lotes aproximadamente.

Como desconocemos la metodología del levantamiento, debemos apuntar que de 66 fraccionamientos en las Observaciones se registró “no se localizó físicamente” (en 16 de ellas ni documentalmente) pero en 5 de los mismos al menos se proporcionó su ubicación aproximada (es decir, si se encontraban en el norte o suroriente de la ciudad). Una posibilidad es que el Censo se hubiera basado en información de denuncias sobre nuevos fraccionamientos pero al momento de su referenciación en campo no hubiera sido posible su localización.

Al parecer el levantamiento fue exhaustivo respecto a incluir fraccionamientos con asentamientos no precarios pero irregulares en cuanto sus permisos y licencias pues, también en el apartado de Observaciones, se registraron cinco fraccionamientos campestres con viviendas de descanso que en total sumaron 81.21 Has. y 1,131 lotes.

---

<sup>26</sup> Norte, Sureste, Poniente de la ciudad, con alguna otra referencia como “al sur del ejido tal”; en algunos casos se registraron datos adicionales en clave como “S-II-21”, estimamos que esto puede ser una referencia a los “sectores urbanos” pues es una nomenclatura usual en las áreas administrativas de Desarrollo Urbano.

Pero quizá la distinción más relevante que nos muestra el Censo es respecto de los fraccionamientos irregulares que tienen o no asentamiento humano.

De los 307 del total, el IMUVI reportó que 151 no tenían ningún habitante, es decir un 49% de los fraccionamientos irregulares detectados no tenían asentamiento. En nuestra opinión, esto marca de entrada dos problemáticas diferenciadas y los datos que nos aporta cada una se mostrarán con esta distinción.

<b>CUADRO 4.</b> Desglose de fraccionamientos irregulares identificados en el Censo del IMUVI, 2003.							
	No. De Fraccionamientos	Área aprox. Has.	No. Viv Cartón	No. Viv Tabique	No. Viv en Const	Pob. Estimada	No. Lotes estimados
Fracc. CON asentamiento	156	908.3	1,342	5,122	3,542	31,837	42,121
Fracc. SIN asentamiento	151	599.9	21	71	116	0	19,038
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de fraccionamientos irregulares, IMUVI. Octubre 2003.							

Los fraccionamientos con asentamientos humanos son parecidos, la mayoría son de menos de 5 Has (el promedio es de 5.82Has.) apenas 12 fraccionamientos ocupan entre 10 Has. y 38 Has. y hay uno muy grande, de 98 Has. (Jardines de Lomas de Medina, antes Balcones de Alfaro)

En promedio, los fraccionamientos de este grupo se calculó que tienen 270 lotes y una población promedio de 204 habitantes, unas 40 familias, aunque la mediana de este indicador es de 122 habitantes por fraccionamiento. La dispersión y baja consolidación son características de las colonias pues apenas 15 de los 156 fraccionamientos de este grupo tienen más de 500 personas habitándolos, es decir, unas 100 familias.

Los cuatro fraccionamientos de mayor población son Piedra Azul II con 882 hab. Y El Potrero con 1340 hab. Situados al Oriente; en el Poniente, Montaña del Sol con 972 hab., y Balcones de Alfaro con 1424 hab. Situado en el Nororiente.

<b>CUADRO 5.</b> Ubicación geográfica aproximada de los Fraccionamientos irregulares CON asentamiento, según Censo IMUVI 2003.	
<b>Zona Norte:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Tecotán</li> <li>2. Fanega la Nopalera</li> <li>3. Tajo de la Presa</li> <li>4. La Huerta I</li> <li>5. El Castillo</li> <li>6. Los Ladrillos</li> <li>7. Ribera de San Bernardo</li> <li>8. Real San Antonio</li> <li>9. San Bernardito</li> <li>10. La Huerta II</li> </ol>	<b>Zona Nororiente</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nuevo Horizonte o Real del Corona</li> <li>2. Jardines de Maravillas III</li> <li>3. Ampliación San Bernardo</li> <li>4. Cumbres de Medina II</li> <li>5. Portones de San Carlos</li> <li>6. Rivera del Carmen II</li> <li>7. Ampliación Medina II</li> <li>8. Hacienda de Guadalupe</li> <li>9. Cumbres de Medina I</li> <li>10. Vistaero</li> </ol>

<ol style="list-style-type: none"> <li>11. La Magdalena</li> <li>12. Brisas del Vergel II</li> <li>13. Divina Infantita</li> <li>14. Rivera del Carmen</li> <li>15. Valle de las Toronjas</li> <li>16. Cañada de Ibarrilla</li> <li>17. Lomas de la Selva</li> <li>18. La Lomita</li> <li>19. La Santa Cruz I y II</li> <li>20. Hacienda de Ibarrilla I y II</li> <li>21. Cantarranas I y II</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. <b>Mar Sol I</b></li> <li>12. Los Sarzihuiles</li> <li>13. Noria de Septien</li> <li>14. Lagos Medina</li> <li>15. Ampliación Medina</li> <li>16. Solidaridad Leonesa</li> <li>17. San Juan de Abajo I y II</li> <li>18. Jardines de lomas de Medina antes Balcones de Alfaro</li> <li>19. Country Club Rivera de la Presa</li> </ol>
<p><b>Zona Sur</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nuevo San Francisco I</li> <li>2. San José de los Durán</li> <li>3. El Gran Paraíso</li> <li>4. Arcos del sol</li> <li>5. Ampliación Providencia</li> <li>6. Valle Nuevo</li> <li>7. San Juan</li> <li>8. Valle Verde</li> <li>9. San Vicente</li> <li>10. Villas de los Arcos I</li> <li>11. La Providencia I y II</li> <li>12. Adquirientes de San José</li> <li>13. San Joaquín</li> <li>14. San Juan Bautista</li> </ol>	<p><b>Zona SurOriente</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Refugio de San José o Potreros del Pino</li> <li>2. María de la Luz</li> <li>3. Punta Diamante I</li> <li>4. El Pedregal de San Carlos</li> <li>5. Ampliación Santa Ana del Conde I y II</li> </ol>
<p><b>Zona Poniente</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Colina Real III</li> <li>2. Camino Real de la Joya</li> <li>3. Loma Verde III</li> <li>4. Imperio Azteca I</li> <li>5. Ampliación Calafia</li> <li>6. Lomas de la Reserva</li> <li>7. El Infiernito</li> <li>8. Lomas de Monserrat</li> <li>9. Buena Vista</li> <li>10. Cerrito de la Joya I</li> <li>11. Fracc. El Rubí</li> <li>12. Pedregal del Sol II</li> <li>13. Brisas del Sol I</li> <li>14. Lomas de Astilleros I</li> <li>15. Lomas del Sol I</li> <li>16. Los Milagros</li> <li>17. Las Torres de la Joya</li> <li>18. Loma del Pedregal</li> <li>19. La Española</li> <li>20. Lomas del Edén</li> <li>21. Valle de la Presa II</li> <li>22. Cerrito de la Joya II</li> <li>23. Horizonte Azul</li> <li>24. Pedregal del Sol I</li> <li>25. Ladera de la Joya</li> <li>26. Imperial I</li> <li>27. Siglo XXI (Provivienda 2001 A.C.)</li> <li>28. Los Rosales</li> <li>29. Valle Imperial II</li> <li>30. La Lucita</li> <li>31. Camino a San Juan II</li> <li>32. Cerrito de Guadalupe</li> <li>33. Cañada Real de Mariches</li> </ol>	<p><b>Zona Oriente</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Paseos de Maravillas</li> <li>2. Río Grande</li> <li>3. Puente del Angel antes Prados de la Luz</li> <li>4. Vivienda de León</li> <li>5. Villas de Guanajuato I</li> <li>6. Ampliación El Carmen A.C.</li> <li>7. <b>Mar Sol II</b></li> <li>8. Prados de la Luz</li> <li>9. Ejido de San Carlos</li> <li>10. Villas de San Nicolás II</li> <li>11. Las Coloradas</li> <li>12. Hacienda de San Nicolás</li> <li>13. El Lucero</li> <li>14. La Tinaja</li> <li>15. Piedra Azul I</li> <li>16. Prados San Nicolás</li> <li>17. Pedregal de San Vicente</li> <li>18. Arboledas de los López III</li> <li>19. Valle de San Francisco</li> <li>20. Valle de la Hacienda</li> <li>21. Villas de San Nicolás I</li> <li>22. Santa Beatriz</li> <li>23. Brisas de San Francisco II</li> <li>24. Cuestas del Rocío I y II</li> <li>25. Flor del Valle</li> <li>26. Piedra Azul II</li> <li>27. Campestre la Loma</li> <li>28. Campestre Primavera</li> <li>29. El Potrero</li> </ol>

34. Imperio Azteca II 35. Frutal de la Hacienda II 36. Ribera de la Joya 37. La Ermita III 38. El Paraíso I (La Huina A.C.) 39. Montaña del Sol 40. El Caserio 41. Venaderos 42. Calafia 43. Valle de las Joyas 44. Imperial II 45. Valle Imperial I 46. Real 2000 antes Colonos Real 99 47. Misión de la Joya 48. Loma Verde I, II y III 49. El Recuerdo 50. Frutal de la Hacienda I (Río Verde) 51. El Panorámico I y II 52. Lomas de la Paz 53. El Paraíso II, III, IV V Y VI 54. La Cañada I y II 55. Valle de San Pedro de la Joya I y II 56. El Cerrito Amarillo de la Joya I, II y III 57. El Conejo 58. Artículo 4º Constitucional	
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de fraccionamientos irregulares, IMUVI. Octubre 2003.	

**VER MAPA 14.**

Para reforzar esta afirmación empleamos como indicador de consolidación, el dato proporcionado en el Censo como “Porcentaje de Asentamiento”. Este dato resulta de sumar el número de viviendas que en total (de cartón o materiales precarios, de tabique o en proceso de construcción) registraron los censores de este levantamiento y luego sacar la proporción o porcentaje de éstas respecto al “Número estimado de lotes” que hicieron para cada fraccionamiento.

Así tenemos que la media de consolidación de los fraccionamientos “habitados”<sup>27</sup> es de 25% del total de los lotes de cada colonia; la mediana es de 20%. Más elocuente que estas medidas estadísticas es señalar que sólo 22 de los 156 fraccionamientos irregulares “habitados” tienen más de un 50% de consolidación; éstos son los que se presentan a continuación:

<b>CUADRO 6. Fraccionamientos irregulares con más alto porcentaje de asentamiento (viviendas en relación al número estimado de lotes), según Censo IMUVI 2003.</b>				
<b>NOMBRE</b>	<b>UBIC</b>	<b>ÁREA APROX</b>	<b>NO. APROX LOTES</b>	<b>% ASENTAMIENTO</b>
Ampliación El Carmen A.C.	O	3	144	52.08

<sup>27</sup> Usamos las comillas para recordar que el Censo sugiere esta clasificación en base a haber localizado viviendas en algún estado o proceso de construcción y no a haber localizado personas efectivamente viviendo, habitando, en tales viviendas y fraccionamientos.

Piedra Azul II	O	9	564	52.3
Vivienda de León	O	2	116	52.58
Cristo Rey o San Francisco A.C.		12	312	54.17
Piedra Azul I	O	5	239	54.39
Adquirientes de San José	S	7	404	55.69
San Juan Bautista	S	8	367	57.49
Ribera de San Bernardo	N	4	170	60
Fanega la Nopalera	N	1	66	62.12
Hacienda de Guadalupe	NO	3	173	62.84
Colina Real III	P	1	16	64
El Lucero	O	4	248	64.92
Refugio de San José o Potreros del Pino	SO	1	56	66.07
El Paraíso I (La Huina A.C.)	P	5	288	70.48
Camino a San Juan II	P	4	231	71.86
El Recuerdo	P	6	255	72.16
Jardines de lomas de Medina antes Balcones de Alfaro	NO	12	693	74.31
Montaña del Sol	P	5	289	77.51
El Infiernito	P	2	116	79.31
El Tecotán	N	1	66	84.85
María de la Luz	SO	3	173	85.55
Las Coloradas	O	3	60	100
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de fraccionamientos irregulares, IMUVI. Octubre 2003.				

Respecto a los fraccionamientos irregulares sin asentamiento, se estimó que tienen menos lotes por fraccionamiento (214 es el promedio), pero en el análisis de frecuencias de sus áreas aproximadas observamos que hay más fraccionamientos de dimensiones mayores.

Las razones de que exista un gran número de fraccionamientos irregulares sin asentamiento no podemos darlas en este trabajo porque excede de nuestros objetivos, pero las implicaciones probables sin duda están relacionadas con nuestro tema por lo siguiente: refleja que al menos recientemente (este rasgo de la irregularidad no había sido descrito en las primeras fuentes de información urbana consultadas) el comprar un terreno fraccionado irregularmente ya no tiene como motivación esencial resolver una necesidad de habitación o acceder a suelo barato para construirse una vivienda. Mas bien pareciera que se trata de una modalidad de la oferta inmobiliaria informal dirigida a sectores de bajos o medios ingresos que compran así por los costos o condiciones de pago lo que en conjunto los hace participar de una especie de inversión o patrimonio.

### 3.3.2. Una descripción a las áreas donde se localiza el problema

Una fuente de información más reciente que nos puede ayudar a completar la información sobre la irregularidad en León y que estuvo accesible para esta investigación, es la contenida en

los estudios realizados para realizar planes parciales de desarrollo urbano en siete “polígonos de actuación”, o zonas de pobreza en la ciudad<sup>28</sup>.

Estos estudios fueron contratados por el IMPLAN a despachos o consultores privados (de la ciudad o foráneos) con recursos del Programa Hábitat-SEDESOL. Fueron realizados en 2003.

Un rasgo favorable de esta información es que los llamados polígonos, coinciden con los núcleos de fraccionamientos irregulares que se fueron aglutinando y que hoy son reconocidos como tales. Aunque hay otros fraccionamientos irregulares en el resto de la geografía municipal, es entorno a estos polígonos o núcleos que se radica el problema. A continuación, la información obtenida de los estudios Hábitat-SEDESOL. [VER MAPA 15.](#)

### **3.3.2.1. Polígono Las Joyas**

Recuerda el estudio que en la versión 1979 del Plan Director (publicada en 1981), la zona poniente se encontraba fuera del área de crecimiento establecida, y que fue a partir de 1982, de manera irregular se comienza a desarrollar el área conocida como “Las Joyas”, creándose el fraccionamiento “Centro Familiar Soledad” (ahora La Soledad) “al que le siguieron nueve más que eran: Paseos de la Joya, Balcones de La Joya, Colinas de la Hacienda, Saucillos de la Joya, Lomas de la Joya, Rizos de la Joya 1ª sección, Rizos de la Joya 2ª sección, Rizos de la Joya 3ª sección y Lomas de San José (ahora La Joya 1ª sección)”

“El establecimiento de estos fraccionamientos, las condiciones físico naturales (área no agrícola predominante) y la supuesta factibilidad de servicios marca la pauta para que en la primera revisión del Plan Director se integrara la zona conocida como “Las Joyas” dentro de su reserva de crecimiento a mediano plazo”.<sup>29</sup>

Según este estudio, la consolidación de la zona se dio en tres etapas:

La primera fue de “venta de terrenos ejidales y presión de líderes para llevar servicios básicos. Líderes dirigentes de Solidaridad realizaban acciones de movimiento de masas, en marchas y manifestaciones”.

En la etapa 2 “se consolidan las colonias irregulares concentrándose en cinco: Soledad la Joya, Balcones de la Joya, Rizos del Saucillo, Ermita y la Joya (...); alrededor de estas cinco colonias consolidadas se comenzaron a desarrollar nuevos fraccionamiento de menor tamaño

---

<sup>28</sup> Aunque fueron siete los Estudios Hábitat revisados, uno de ellos correspondía a un área totalmente regularizada para la fecha. Por tanto, nos referiremos a seis estudios.

<sup>29</sup> Para ello se cita como fuente el “Plan parcial de la zona poniente, Actualización 1993”, que no fue obtenido para esta investigación.

tomando y haciendo uso irregular de los servicios básicos, así se reactivó la venta irregular de lotes.” De esta etapa, establece el documento data la construcción de una planta de tratamiento, la subestación de energía eléctrica, tanques elevados, delegación policiaca y escuelas, y la constitución de comités comunitarios de colonos. (Plan parcial Polígono Las Joyas, 2003: 41)

Según la investigación de la consultoría que realizó este estudio en la tercera etapa se continuó la venta irregular de predios, “pero ahora no era característico que se situara cerca de los fraccionamientos ya consolidados, ahora se ubican en predios ejidales sin ningún parámetro de control y más desordenadamente. Con el programa de urbanización progresiva se pretendía regularizar las colonias irregulares, presentándose un crecimiento acelerado de colonias existentes y la aparición de nuevas (...) el registro total de colonias rebasa las 79”.

Además, aporta el estudio, mientras en 1987 en el polígono de Las Joyas sólo se empleaban 179.4 Has. para el uso de asentamientos humanos, en el 2003, fecha del documento, ya eran 574 Has. con este uso.<sup>30</sup>

#### **3.3.2.2. Polígono Medina**

La información sobre irregularidad en este polígono no es tan abundante como en el de Las Joyas. De hecho, el programa de desarrollo “es aplicable a la zona de estudio con énfasis en ocho zonas urbanas prioritarias denominadas: Presitas, Maravillas, Medina, Ángeles y Medina, León I, Presidentes de México y Providencia”. Aunque la mayoría de estas zonas son colonias irregulares (excepto Ángeles y León I), en realidad no presenta una relación de tales colonias. Únicamente, en uno de los planos (E2 Vivienda y desarrollo inmobiliario) marca las zonas en que se precisa su “incorporación urbana”, entendido como un proyecto de formalización de asentamientos humanos existentes.

Sin embargo, más allá del estudio Hábitat debemos recordar que esta es una de las más antiguas zonas de asentamiento irregular, referida desde 1989 y que paulatinamente ha aglutinado más población en parte por su cercanía con el libramiento norte.

#### **3.3.2.3. Polígono 10 de Mayo**

Esta es un área de intenso crecimiento a partir de la década de los noventa, con colonias irregulares y a partir del 2000 una zona de auge para la vivienda de interés social (regular).

---

<sup>30</sup> La tabla comparativa muestra además un aumento en el tamaño del polígono considerado en los respectivos planes parciales de la zona que pasó de 825 Has. en 1987 a 2210 Has. en el 2003. Mientras el uso de los derechos federales (la subestación eléctrica) se ha mantenido igual, y la superficie agrícola aumentó levemente (unas 60 Has.) ha sido la superficie de “uso silvestre” la que más aumentó: de 119.3 Has. a 1048 Has.

Menciona el estudio que en este polígono hay 45 fraccionamientos “la mayoría desarrollados por empresas privadas” que tuvieron como antecedente “las colonias Diez de Mayo y Libertad, que surgen de la irregularidad alrededor del año 1990, pero que a la fecha se encuentran regularizadas, aunque aún presentan algunas carencias en cuanto a infraestructura y equipamiento”

“En el año 2000 y a la fecha se han estado otorgando asignaciones de uso de suelo en donde se han venido desarrollando usos habitacionales, viéndose densificada la zona de estudio”, completa.

La carpeta de este estudio aporta algunos datos interesantes como lo son las densidades de las 45 colonias del polígono, sectorizadas en seis. Al respecto muestra: “Diez de Mayo es la más densa con 120 Hab/ha, seguido de Cerrito de Jerez con 84 hab/ha, luego Villas de León, con 50 hab/ha y muy por debajo Libertad, Valle Dorado y San José el Alto, con 19,18 y 29 hab/has respectivamente”. (Plan Parcial Polígono 10 de Mayo, 2003: 50)

#### **3.3.2.4. Polígono San Francisco**

Este polígono se ha desarrollado entorno a lo que en otros documentos se identifica como El Potrero.

Según el estudio Hábitat dentro de esta área “se ubican una serie de fraccionamientos en proceso de incorporación urbana, siendo estos 12 fraccionamientos los cuales se denominan: Brisas de Santa Teresa, El Lucero, Marsol I, Marsol II, Piedra Azul I, Piedra Azul II, Villas de San Nicolás I, Villas de San Nicolás II, La esperanza, Valle de la Hacienda, Gran Paraíso y por último Nuevo San Francisco” (p. 48 y 49)

Además hay igual número de fraccionamientos regulares (pero no todos lo fueron desde su origen), los cuales son: Desarrollo El Potrero, Nuevo Amanecer, el Carmen CTM, Paraiso Real, San Francisco A.C., Villas de San Juan, Brisas del Campo II, San Francisco I Secc., San Francisco II Secc., Sangre de Cristo, San Francisco de Asís III Secc. y Bosques (Misael Núñez (Plan Parcial Polígono San Francisco, 2003: 50)

#### **3.3.2.5. Polígono Jacinto López**

Esta zona de estudio toma su nombre de una de las más conocidas colonias irregulares de León, llamada oficialmente Periodistas Mexicanos y popularmente como Jacinto López. Se ubica cercana a lo que fue un relleno sanitario, hoy clausurado, pero incluye además otros fraccionamientos ubicados sobre la salida a San Francisco del Rincón, Gto.

Entre ellos están<sup>31</sup>: Granjas campestre, Periodistas Mexicanos (de las más grandes pues se extiende sobre un área de 154.5 Has se las cuales el 35% de sus manzanas aún está desocupado, según consigna el estudio), Granja las Amalias, Pro Fracciones de Guaje, Montecristo I y II, El Recuerdo y La Reserva (también grande, de 133 Has.)

Además lo autores del estudio encontraron que continua “la proliferación de asentamientos irregulares en el extremo noroeste del área, fundamentalmente sobre el derecho de vía de un poliducto de 8” en el área de Jacinto López, así como en la colindancia con la colonia El Recuerdo y en las inmediaciones del área de equipamiento de la Colonia Morelos”.

### **3.3.2.6. Polígono Los Castillos**

Ubicado al norte de la ciudad, es una de las zonas en donde comenzó a surgir la irregularidad en León. Aunque menciona varias de las colonias que comprende el polígono, no dice cuáles son las irregulares.

Lo que sí es importante resaltar de este estudio es que menciona que en la zona hay “una superficie no urbanizable correspondiente al área de conservación ecológica de la sierra de Guanajuato con aproximadamente 250 has. divididas en dos fracciones mismas que se delimitan por formaciones topográficas de alta pendiente y colindantes con las colonias Ribera de los castillos, Castillos Viejos, Paso del Río de los Castillos, el Castillo, Pro Pte el Castillo, Cañón de la India y Lomas de Guadalupe, la primera; y las colonias Real del Castillo, Lomas de los Castillos y Arboledas de los Castillos II”.

De lo anterior podemos concluir que la información obtenida de los estudios Hábitat-SEDESOL es diversa, es decir, aunque se realizaron en el mismo tiempo y bajo convocatoria que indicaba los puntos a desarrollar, en realidad, cada despacho investigó y reflejó a su modo la problemática relativa a la irregularidad.

Aquí se ha tratado de rescatar lo que pueda contribuir a nuestra comprensión de la problemática aunque por ahora nos queda claro que hay una multitud de nombres de colonias que en algún momento fueron irregulares y que probablemente ahora no lo son, pero el problema de datar su aparición y verificar su estatus actual sigue presente.

Un balance que los estudios Hábitat aportan al conocimiento empírico de estas zonas es que en su mayoría, excepción hecha con la zona de Las Joyas y Jacinto López, su desarrollo se

---

<sup>31</sup> Aunque el estudio no dice cuáles son irregulares aquí se apuntan las que, por conocimiento de campo, se identifican como tales.

ha facilitado por la apertura o cercanía con vialidades importantes de la ciudad. La zona de Los Castillos es probablemente la más antigua y está a la vera de la carretera a San Felipe, Gto; las zonas del nororiente (Polígono Medina) sobre el libramiento norte y al oriente los polígonos San Francisco y 10 de Mayo en torno a la carretera salida a Silao.

Contrastante con su densidad de desarrollo irregular, Las Joyas y Jacinto López son zonas que hasta recientemente han visto mejorados o facilitados sus acceso o conexiones con la ciudad y de hecho podríamos decir que son las más alejadas del área urbana.

Sin embargo, otro rasgo en común es que todas estas zonas hoy reconocidas como polígonos estaban detectadas como puntos de colonias irregulares prácticamente desde que el ordenamiento territorial empezó en León, o en las primeras actualizaciones que los planes tuvieron.

### 3.4. Los programas y resultados de la regularización

Si registrar cuáles fraccionamientos han tenido un origen irregular es complejo, tener una claridad sobre cuáles colonias ha dejado de serlo, implica igualmente entrar en terrenos con múltiples fuentes de información, a menudo incongruentes entre sí; pese a ello, queremos registrarlo en este apartado pues nos permite contar con otra dimensión de la problemática en estudio.

Al igual que ocurrió en otras ciudades del país, durante el sexenio salinista la regularización de predios fue uno de las gestiones más extendidas dentro del programa federal llamado Solidaridad. Éste operaba a través de expropiaciones masivas de predios y su posterior escrituración a sus habitantes a través de la CORETT.

Según un compilado histórico de titulación de lotes y viviendas publicado por el IMUVI en el más reciente de sus informes rendido al Ayuntamiento (2007-08) se indica que, tan sólo en el año 1991 la CORETT escrituró 28,542 lotes en unas 63 colonias. En 1992 fueron únicamente 6,631 en 24 colonias. La tabla íntegra reportada en este documento oficial es la siguiente:

<b>CUADRO 7. Titulación de Lotes y Viviendas 1991-2007.</b>					
<b>Año</b>	<b>No. colonias</b>	<b>No. de lotes</b>	<b>Lotes escriturados X CORETT</b>	<b>Lotes escriturados X DAHI</b>	<b>Lotes escriturados X IMUVI</b>
1991	63	37,562	28,542	4,239	1,618
1992	24	19,014	6,631	2,013	1,298
1993	10	4,796	0	1,788	160
1994	12	1,862	0	1,059	405
1995	11	1,849	0	754	298
1996	9	4,018	0	5	2,244
1997	5	1,632	0	0	421

1998	6	1,422	0	0	7
1999	7	827	0	0	643
2000	14	5,131	0	0	4,237
2001	6	952	0	0	521
2002	18	2,423	0	0	111
2003	15	2,195	0	0	1,688
2004	11	4,213	0	0	1,947
2005	10	1,860	0	0	1,098
2006	9	1,880	0	0	836
2007	1	62	0	0	0
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>97,142</b>	<b>35,173</b>	<b>9,858</b>	<b>21,039</b>
Faltan por escriturar 31,072 lotes					
Fuente: Informe anual 2007-2008 del IMUVI al Ayuntamiento de León. PowerPoint, lámina 22.					

La anterior información presenta tres principales problemas: el primero es que no menciona (ni el resto del documento que contiene la tabla lo hace) cuál institución o dependencia del gobierno se identifica con las siglas DAHI; lo segundo es que no explica por qué si el IMUVI fue creado en 1998 se le adjudican la escrituración de 6,444 lotes entre 1991 y 1997 y tercero que la sumatoria de lotes escriturados por IMUVI no sea la correcta, pues en total, los datos de la columna extrema derecha, suman 17,532 lotes y no 21,039 como indica la publicación.

Un dato adicional que es sugerente pero no está suficientemente explicado es la línea final de la tabla que indica: “faltan por escriturar 31,072 lotes”. Si tomamos por correctos los datos contenidos en esta recopilación histórica oficial deberíamos concluir que las políticas federales o locales de al menos 15 años respecto a la regularización siguen dejando al menos un tercio de los predios identificados con esta problemática en la misma situación, es decir, que la irregularidad-regularización es un proceso continuo, aunque tienda a juzgarse y manejarse, en la ley y en la planeación urbanas, como una situación excepcional.

Un problema asociado a lo anterior es que además del número real de colonias fueron regularizados en qué año, está el saber cuáles fueron estos fraccionamientos y en qué área fundamentalmente se han regularizado.

En el transcurso del levantamiento de información para esta investigación, específicamente durante 2007, se encontraba en línea un par de artículos sobre el proceso de regularización. Titulados los apartados “Trabajo del IMUVI en ocho años” y “La casa en orden” se reportaban los logros de la institución en esta materia.

Primeramente se expresaba en el primero de los documentos, en el IMUVI, trabaja “para proporcionar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, asegurar el patrimonio de las familias leonesa que menos tienen. El proceso de escrituración fue creado para dar certeza

jurídica a todos los colonos que en forma irregular adquirieron sus lotes, y así coadyuvar al desarrollo del municipio en forma ordenada”. En seguida se hacía un recuento de escrituras entregadas por trienio, entre 1998 y 2006 y se enlistaban los requisitos para “el trámite de escrituración”<sup>32</sup>.

En el segundo de los apartados, “La casa en orden” se hacía, en referencia a la facultad legal del IMUVI “para realizar los actos y acciones jurídicas necesarias para abatir y combatir los fraccionamientos irregulares”, una definición del proceso de regularización que podemos calificar de propagandística pero a la vez, reveladora de lo que una parte del gobierno municipal consideraba en su política: “La regularización de los predios es un acto de equidad y justicia que se debe a la sociedad, a la gente que siempre ha defendido su derecho a una propiedad y a una vivienda digna, y que se ha esforzado por hacerlo valer”.

Luego se proporcionó una “Cronología de la regularización” en que se enlistaron las colonias regularizadas por año; en total suman 91 “colonias”. Esta fue la información presentada:

<b>CUADRO 8. Cronología de la regularización 1998-2006.</b>		
<p><b>1998</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Santa Cecilia III Secc.</li> <li>2. Arboledas de San Pedro</li> <li>3. Poblado de los Castillos</li> <li>4. Jardines de San Miguelito</li> <li>5. San Carlos</li> <li>6. Valle de Jerez III</li> <li>7. Paraíso Real</li> </ol>	<p><b>1999</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plaza de Toros III</li> <li>2. San Nicolás del Palote</li> <li>3. Los Arrayanes II Secc.</li> <li>4. Tiritas IV</li> <li>5. El Pochote</li> <li>6. San Pedrito de Echeveste</li> <li>7. Presitas del Consuelo II Secc.</li> </ol>	<p><b>2000</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ex Hacienda Arriba</li> <li>2. Nuevo Amanecer</li> <li>3. Ampliación San Francisco</li> <li>4. San Nicolás de los Reyes</li> <li>5. Jardines de Maravillas I Secc.</li> <li>6. Jardines de Maravillas II Secc.</li> <li>7. 8 de Marzo</li> <li>8. 11 de Junio</li> <li>9. Tiritas III</li> <li>10. Mi Esperanza</li> <li>11. Villas del Rocío</li> <li>12. El Carmen CTM</li> <li>13. Adquirientes de Ibarra II Secc.</li> <li>14. Mesitas del Consuelo</li> </ol>
<p><b>2001</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Calle San Jorge</li> <li>2. Antenas de Arriba</li> <li>3. Valle del Consuelo</li> <li>4. Los López</li> <li>5. San Ana A. C.</li> <li>6. Arrayanes I</li> </ol>	<p><b>2002</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sinarquistas</li> <li>2. Brisas de San Francisco I Secc.</li> <li>3. Privada Gamiño</li> <li>4. Nueva San Carlos</li> <li>5. Valle de La Luz</li> <li>6. San Isidro de Jerez 1era.</li> </ol>	<p><b>2003</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Valtierra</li> <li>2. Penitente II Secc.</li> <li>3. Valle de San Pedro de Las Joyas I Secc.</li> <li>4. Real de Los Castillos II Secc.</li> <li>5. San José del Duran</li> <li>6. Cerrito de Las Flores</li> </ol>

<sup>32</sup> ¿Qué es una escritura? Es un instrumento público que contiene las manifestaciones hechas por los otorgantes, de actos jurídicos, ante el notario, con los requisitos de ley y que se incorpora al protocolo o archivo notarial. Requisitos para el trámite de escrituración: Acta de nacimiento, Credencial de elector (2 copias), Primer y último recibo pago de terreno, Contrato de compraventa o Cesión de derechos notariada, según sea el caso y Comprobante de domicilio actualizado.

	Etapa 7. San José de Duran II Secc. 8. Ampliación San Francisco II Sección 9. Vista Hermosa Sur 10. Comunidad Vaquerías 11. Comunidad San Judas 12. Comunidad Santa Ana del Conde 13. Comunidad Loza de Los Padres 14. Comunidad Los Tepetates 15. Comunidad Lagunillas 16. Comunidad Puerta del Cerro 17. Comunidad Nuevo Valle de Moreno 18. Comunidad Los López	7. Ermita de Ibarrilla 8. San José de Los Montes 9. Consuelo 8 Fraccionamiento 10. La Pirámide 11. Ampliación Nuevo Amanecer 12. Frutales de la Hacienda I Secc. 13. Frutales de la Hacienda II Secc. 14. Privada Concepción 15. Ampliación Carmen CTM 16. Ejido San José de La Joya
<b>2004</b> 1. Arboledas del Campo II Secc. 2. Valle de la Luz II Secc. 3. Escondida La Selva 4. Cristo Rey I etapa 5. Desarrollo El Potrero 6. Lomas del Laurel 7. Camino a San Juan I Secc. 8. Rincón de La Joya 9. Ampliación San Bernardo	<b>2005</b> 1. Ampliación Mesitas del Consuelo 2. Esperanza de Alfaro 3. Valle del Consuelo II Secc. 4. Privada Historiadores 5. El Rotario 6. El Suspiro 7. El Tecotan 8. Vistaéreo 9. Ribera de los Castillos III 10. Ribera del Carmen	<b>2006</b> 1. Mineral de La Joya 2. El Yacimiento 3. Hacienda de Guadalupe 4. Comunidad El Vergel
Fuente: Documento "Trabajo del IMUVI en ocho años" consultado en <a href="http://www.imuvi.gob.mx">www.imuvi.gob.mx</a> , durante 2007.		

Como se observa en este listado, no todas son colonias, en realidad, de los 91 registros, cinco son poblados o calles y 13 corresponden a regularizaciones en "comunidades rurales"; nuevamente podemos fincar dudas razonables sobre cómo se gestionan, resuelven y reportan los procesos bajo estudio especialmente porque no queda claro si equiparando, como lo hace la institución en la información que difunde, la regularización a escrituración se puede asumir que toda la colonia fue "regularizada" o solamente un número determinado de predios y lotes se "escrituró" en tal fraccionamiento.

### 3.5. Los actores de la irregularidad urbana

Es interesante plantearse quiénes son los actores de la irregularidad urbana entendida como el proceso de un grupo humano al establecerse en un predio sin contar con los permisos de fraccionamientos correspondiente, tanto como el proceso de transacción mercantil de lotes en un fraccionamiento sin autorizaciones.

Lo primero sería volver al análisis de las legislaciones hecho al inicio de este capítulo. Si la irregularidad es fraccionar sin autorizaciones (para compraventa o para habitación) deberíamos

entender que los actores son precisamente aquellos que salen de las normas o quienes permiten una infracción a las mismas.

En la línea de quienes no cumplen con las autorizaciones, las leyes revisadas señalaban a un actor principal: los que realizan una oferta o transacción de lotes en fraccionamientos sin permisos. Aunque este acto mercantil supusiera otras acciones y actores necesarios para llevarse a cabo, tales como:

Por parte del propietario:

- el no contar con la propiedad plena (propiedad y posesión) para fraccionar un lote
- el asentimiento del propietario para vender u ofertar en partes su bien inmueble sin autorizaciones
- el no denunciar la realización de actos mercantiles (por parte de terceros) sobre un terreno de su propiedad

Por parte del promotor u oferente de predios o algún auxiliar:

- La ubicación y preparación física de un terreno para su oferta de venta (división básica de lotes)
- La ejecución de obras de urbanización
- La contratación u organización de medios de difusión (personales o de comunicación) de la oferta de lotes
- La concreción de la transacción mercantil de compra-venta de lotes

Es claro que la legislación quiso centrarse en el momento de la oferta y transacción de lotes, porque, estamos de acuerdo con ello, es el momento en que el supuesto de irregularidad, de salirse de la norma para fraccionar, se concreta, se materializa, pero consideramos que ese hecho supone o requiere otras acciones sin las cuales tampoco se lograría y por tanto deben considerarse como parte de la acción de irregularidad.

Siguiendo la lógica o línea de argumentación dominante en las leyes de fraccionamientos que centra como actor de la irregularidad al que oferta o realiza algún tipo de contrato de compra-venta de un lote sin contar con permisos correspondiente, es llamativo que la propia ley –y las políticas que se le derivarán- invisibilice al otro actor, es decir, al que acepta una oferta o compra un bien inmueble en tales condiciones.

Como es obvio, la transacción de un lote, por muy regular o irregular que sea, implica a un segundo actor que prácticamente en ninguna ley se le identifica ni sanciona.

En una segunda línea de actores de la irregularidad que podemos desprender del análisis legal están los funcionarios o gobernantes que permiten una infracción a las leyes de la materia. En este sentido, las facultades de vigilancia y fiscalización (“controlar y vigilar los usos del suelo”, “evitar el establecimiento de asentamientos irregulares”) estuvieron disociadas de las

facultades de autorización de fraccionamientos, en las leyes hasta 1996 (es decir en las leyes de 1975 y 1986). Mientras la autorización corría a cargo del gobernador y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (antes por la Comisión de Planificación), las primeras recaían en los ámbitos locales, los Ayuntamientos y las direcciones municipales de Desarrollo Urbano.

Incluso la concurrencia municipal-estatal en una de las facultades clave, la de “Denunciar ante las autoridades competentes aquellos fraccionadores que sin permiso o autorización realicen actos de promoción o traslado de dominio” recaía fundamentalmente en la Secretaria de Desarrollo Urbano y el Ayuntamiento aparece como promotor o ayudante de tales denuncias.

A partir de la Ley de 1996, con la descentralización de facultades sobre los permisos de fraccionamientos a los cabildos esta disociación de facultades se corrigió y se fue especializando en las direcciones de Desarrollo Urbano Municipal.

En el caso de León ocurrió así, incluso creándose por acuerdo de Ayuntamiento una Unidad de inspección de fraccionamientos irregulares.

Pero en 1998 ocurre la creación de una nueva institución local que va a comenzar a tener una acción importante en la gestión de la irregularidad: el Instituto Municipal de la Vivienda (IMUVI). Se trató de un organismo descentralizado de la administración municipal que contó para su gobierno interno, un Consejo Consultivo formado con representantes del Ayuntamiento y de los industriales de la vivienda, así como algunos representantes de instituciones educativas y sociales.

Entre los objetivos de esta institución están dos relacionados con la irregularidad. El primero refiere: “Conformar la reserva territorial del Municipio para vivienda popular, con el objeto de evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares” y el segundo: “Implementar programas de regularización de la tenencia de la tierra y seguridad en la propiedad de la vivienda, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

La disociación es nuevamente el signo de nuestro marco normativo, pues la ley de fraccionamientos no se modificó en el sentido de reconocer como un actor de la regularización de fraccionamientos a la nueva institución; no ocurrió mientras la ley de 1996 estaba vigente, tampoco se incorporó en la nueva ley de 2003 y no se hizo cuando en 2006 se introdujo una definición explícita de “asentamiento irregular”.

Así, aunque a partir de 1996 y 1997 todas las facultades para la administración del desarrollo urbano en materia de fraccionamientos estuvieran radicadas en el ámbito municipal

en realidad, seguían fragmentadas y dispersas en diferentes dependencias, órganos de representación popular y organismos desconcentrados.

### **3.6. La irregularidad en el proceso de planeación**

Algo que queda claro en la revisión de los planes urbanos realizada en el capítulo anterior, es que se trata de documentos con una estructura similar en que si bien asuntos como el de crecimiento poblacional, demanda de vivienda, suelo, áreas viables para urbanización son aspectos que habitualmente se incluyen en los diagnósticos, pueden o no incluir problemáticas como las de los asentamientos irregulares.

La irregularidad en tanto discurso que obliga a reconocer lo que “está fuera de la ley” o “lo que no se ha ajustado al plan” pareciera no tener cabida de manera directa en los diagnósticos, sin embargo es claramente una condicionante con la que el planeador tiene que lidiar, y general lo hace de manera tangencial (tocando otros problemas asociados pero sin mencionarlo directamente) y sin un desarrollo conceptual que en otros aspectos de la planeación sí muestra una evolución clara (por ejemplo la zonificación o la planeación de vialidades). Así, en los diferentes planes analizados, a la irregularidad se le identifica como “asentamientos de tipo precario” (Plan 1978), “fraccionamientos clandestinos” o “fraccionamientos jurídicamente irregulares” (Plan 1986), “asentamientos espontáneos” (Plan 1991).

Únicamente en uno de los seis planes revisados, en el de 1995, se propone explícitamente una definición sobre este fenómeno consignada en el Glosario de terminología urbana. Asentamiento irregular es el “establecimiento ilegal por invasión de grupos sociales (generalmente de bajos recursos) que buscan un lugar donde vivir, en predios tanto urbanos como ejidales, que normalmente se ubican, rodean núcleos urbanos, en zonas insalubres por carecer de infraestructura y de servicios básicos”. (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995:88)

Como hemos comentado en el análisis de las leyes de fraccionamientos, cualquier definición se hace en función de la necesidad del documento en que se va a insertar pero sin mirar el contexto legal y social más amplio. En el caso de la definición enunciada en el Programa de 1995, el “asentamiento irregular” aparentemente se desvincula del proceso de fraccionar un predio contemplado por la ley en que la acción ilegal es claramente realizar una transacción sobre un lote sin contar con permisos; en cambio, asentarse (llegar a vivir) se constituye en irregular por la acción de “invasión de grupos sociales” pero no por la acción de

compra uno a uno de terrenos sin autorizaciones, como de hecho era la pauta más común que detonaba el fenómeno.

Así, el esfuerzo por ofrecer una definición de este concepto en nuestra opinión choca con lo que el mismo Programa de 1995 propone para atender los asentamientos irregulares al plantear la necesidad contar con un “Sistema de regulación del costo del suelo... que regule indirectamente la oferta de fraccionamientos irregulares en toda la ciudad” (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 72): si la irregularidad se genera por invasión de grupos sociales pobres que deben resolver una necesidad de habitación o vivienda se plantea una dinámica muy distinta a la de transacciones particulares informales (uno a uno, no en grupos, pero sin mediar permisos o contratos) lo que efectivamente supone un mercado de suelo no regulado.

De manera general, en los tres planes en que encontramos referencias directas (los de 1986, 1991 y 1995), el abordaje de la irregularidad en los planes urbanos se hace: primero, como determinante del crecimiento (expansión); segundo, como expresión de otros problemas (acceso a la vivienda y mercado de suelo) y tercero, como mecanismo de ordenamiento.

Entendemos por visualizar la irregularidad como una determinante del crecimiento cuando en el Plan de 1986 se enuncia que la estrategia de crecimiento compacto que la planeación se impuso como meta desde sus inicios “ha sido contrarrestado por la ocupación prematura de amplias áreas agrícolas circundantes, especialmente por fraccionamientos jurídicamente irregulares”. (Plan Director de Desarrollo Urbano Actualización, 1986: 2) Pero a la vez, era el resultado de otros problemas que la misma estrategia de crecimiento no expansivo acarrea pues se estableció que dicha política “había propiciado la especulación con los valores del suelo, así como la proliferación de asentamientos irregulares, en perjuicio de las zonas agrícolas afectadas”. (Plan 1986:14). En el mismo Plan fue incluso lógico que el “nuevo” fenómeno o problema se incorporara como un mecanismo de ordenamiento; por tal, en el capítulo de vivienda propone entre otras cosas “alentar los procesos de regularización de fraccionamientos a través de la simplificación de los mecanismos legales y administrativos correspondientes”. (Plan Director de Desarrollo Urbano Actualización, 1986: 23)

En el Plan de 1991 no se observa una concatenación como la anterior, aunque ya hemos dicho que fue el primer documento de planeación en que se registraron por primera ocasión datos duros que permitieran dimensionar la irregularidad. Para entonces, “en 1989 existían 218 asentamientos irregulares y hoy (1991) sólo faltan 19 por regularizar”, pero el diagnóstico se detenía en que “la mayor parte de estos asentamientos no cuentan con los servicios básicos, a

excepción de energía eléctrica”. Así, el problema de la irregularidad era un rasgo del problema de la vivienda (Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato-Actualización, 1991: 30)

El siguiente Plan, el de 1995, no actualizó cifras sobre la irregularidad pues de hecho indicaba que “en lo que va del año de 1994 se han detectado 19 asentamientos irregulares”, o sea lo mismos que se habían reportado en 1991, pero realiza una profundización que no se había visto antes.

En cuanto a la irregularidad, el Diagnóstico del plan indica que el problema se debe a la “deficiente” ley estatal de fraccionamientos y justifica que las autoridades municipales están impedidas de tomar decisiones en este tema. Había razón pues como analizamos al inicio de este capítulo, fue hasta la ley del año siguiente, la ley de Fraccionamientos de 1996 cuando las facultades esenciales de la materia pasaron del Gobernador al Ayuntamiento y sus órganos de gestión, como la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal.

Además, en el apartado de Síntesis de la Problemática se menciona que “hay sobrevaloración de la vivienda por no existir un sistema regulador del costo de la vivienda”. (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 44) También planteará la necesidad de implementar programas de autoconstrucción, oferta de lotes con servicios y lotes a raya de cal, “propuestas que deben ser respaldadas por un Sistema de regulación del costo del suelo... que regule indirectamente la oferta de fraccionamientos irregulares en toda la ciudad”. (Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, 1995: 72)

Paradójicamente el mecanismo de ordenamiento a causa de -ó a partir de, entre otras razones- la irregularidad que se propuso en este Plan no fue hacia intervenir o regular el mercado de suelo, sino simplemente a abrirle las fronteras a dicho mercado. El cambio que se comentó también en el capítulo anterior no cobró validez este año, pues el Plan de 1995 nunca fue aprobado, pero se instrumentó en el Plan siguiente, el de 1997. Este cambio consistía en liberar el área de planeación o Área Susceptible de Desarrollo Urbano a todo el perímetro municipal, es decir, abarcando el área rural. Esto se adoptó “dado el desdoblamiento que está sufriendo la zona urbana de León y la gran proliferación que se ha dado en los asentamientos humanos irregulares al interior del municipio”.

### 3.7. Conclusiones

¿Por qué es tan difícil definir y establecer de la magnitud de la irregularidad en un periodo de tiempo relativamente abarcable y con múltiples fuentes de información?

Sobre la primera parte de la pregunta, en relación a la definición, ha quedado claro que nos enfrentamos a una dispersión conceptual, primero en el marco legal, luego en la distribución de facultades de ordenamiento del problema y consecuentemente en los actores que inciden en ello.

No podemos decir que esto sea una acción deliberada de los legisladores, planeadores o gestores de las instituciones que sucesivamente en tres décadas han tenido que lidiar con el fenómeno, pero sí es una característica reiterada que puede encontrar su explicación en una dificultad política de reconocer lo que ha salido de la norma o los planes.

También podríamos pensar que se debe a un diagnóstico de las causas insuficiente o poco profundo: ¿la irregularidad se debe a una necesidad social de habitación de los más pobres, a un sistema administrativo burocrático al otorgar autorizaciones para fraccionar y vender un lote, a un mercado de suelo poco regulado y muy especulativo, a una conveniencia de costos (en ganancia y en tiempo) para convertir en urbano un predio o su entorno que no tenía tal uso?

En fin, podríamos seguir pero lo cierto es que el planeador nunca se ha ocupado de la magnitud de este problema principalmente porque mostraría la falla del proceso mismo de planeación en dos sentidos: esclarecer el tamaño y características de la población que vive con precariedad de servicios y vivienda, y dimensionar la incidencia que puede tener la urbanización irregular de la ciudad.

Podría sostenerse que el problema de la irregularidad en León está más centrado en las presiones que impone a la expansión urbana pero al ir los planes sucesivamente incorporando las áreas irregulares a la planeación, ha hecho que periódicamente esta “presión” se diluya. Algo similar, pero con otras consecuencias sociales y humanas ocurre con la cantidad de personas viviendo en fraccionamientos clasificados como irregulares.

Al movernos sólo, o primordialmente, bajo la definición legal de la irregularidad (que puede pasar de no contar con las autorizaciones de fraccionamientos a no haber realizado la escrituración particular a las familias ocupantes de tales lotes) se puede lograr, de hecho, vimos que permanentemente ocurre, que miles de personas-familias-viviendas se conviertan en regulares sin que esencialmente su situación de integración a la ciudad, acceso a servicios o participación de los bienes de la ciudad, cambie.

Finalmente, conviene apuntar la relevancia que tiene el factor de la propiedad del suelo en todo este fenómeno. A menudo se entiende por esto si la irregularidad se ha dado sobre suelo ejidal. En nuestro caso de estudio es llamativo que no es una característica determinante pues si bien uno de los principales polígonos de irregularidad en León se originó en terrenos del Ejido La Joya, ha habido otros de mayor cercanía al área urbana de la ciudad o igualmente ubicados fuera de las áreas urbanizables que no han seguido esa pauta.

Por esto consideramos que el factor de la propiedad como eje analítico de la irregularidad debe estudiarse más profundamente cuando ocurre en propiedad privada. Hasta ahora no sabemos qué características comporta en el territorio esta opción y cómo se puede incidir en ella.

#### **4. Una exploración sobre la densificación de los polígonos irregulares y su relación con la planeación**

Hasta ahora la revisión sobre la irregularidad y la planeación se ha realizado de manera general para la ciudad y creemos útil hacer unas observaciones analíticas sobre el comportamiento de la densificación y expansión de las zonas específicas que hemos identificado como los principales polígonos de irregularidad, formados algunos desde el inicio de nuestro periodo de estudio y que hoy en día también se califican como tales.

Para ello recurriremos al análisis de densidades de población por AGEB en zonas particulares de la ciudad, en los periodos de 1990 a 2000 y de 2000 a 2005. Aunque las AGEB's no coinciden necesariamente con las colonias o fraccionamientos irregulares que es la categoría que a lo largo de toda la tesis hemos manejado, intentamos este análisis para complementar algunos de los principales hallazgos que hemos sostenido en los capítulos precedentes.

En realidad nos referiremos a los mismas áreas que en el capítulo anterior llamamos polígonos pero que en este apartado mencionamos como casos precisamente por que no es posible establecer una correspondencia territorialmente exacta entre ambas áreas. A favor de este ejercicio tenemos que estos núcleos han formado o forman para efectos censales localidades separadas de la cabecera, excepción hecha con el polígono San Francisco que por tal motivo impidió su abordaje en este apartado.

##### **4.1. Caso Las Joyas**

Aunque por otros registros como los estudios Hábitat-Sedesol mencionados en el Capítulo 3, (Ver 3.3.2.1) sabemos que el inicio del poblamiento de la zona de Las Joyas inició en la década de los 80, en 1990 en esta localidad sólo se censó población en cinco AGEB's cuya densidad era muy baja entre 13 y 30 habitantes por hectárea, dando un total de población 3,930 habitantes.

Para el año 2000, se agregaron 11 AGEB's donde se censó a 18,526 personas. En efecto, se trató de una expansión del inicial núcleo irregular asentado sobre terrenos, al menos en parte, ejidales. Dos características marcan esta expansión: primeramente fue física pues implica que el asentamiento se dispersó aunque a la par se densificó en el núcleo original, el censado en 1990; si compara que la población de las cinco AGEB's censadas en 1990 pasaron de los 3,930 habitantes ya consignados a 13,646 que se contaron en esas "mismas" AGEB's, mientras que en las once de "nueva creación", es decir de poblamiento posterior a 1990, sólo se hallaron 4,880 habitantes.

<b>CUADRO 9. Las Joyas: Evolución de Población y Vivienda 1990-2000</b>				
	Población 1990	Vivienda 1990	Población 2000	Viviendas 2000
AGEB's 226-2, 227-7, 229-6, 230-9, 231-3	3,930	694	13,646	2,433
AGEB's nuevas (2000) 341-5, 342-A, 364-6, 368-4, 369-9, 374-A, 375-4, 376-9, 377-3, 426-9, 427-3	0	0	4,880	980
<b>TOTALES</b>	<b>3,930</b>	<b>694</b>	<b>18,526</b>	<b>3,413</b>
Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000. INEGI				

Además de los datos de población y vivienda podríamos preguntarnos qué pesó más, qué fenómeno fue más claro respecto del comportamiento de este núcleo de irregularidad en el lapso de una década clave, tanto en términos de su propia dinámica, como en el de su planeación pues recordemos que fue en el Plan urbano de 1986 que este polígono pasó de considerarse no adecuado para la urbanización (como se decía en los planes de 1978 y 1979) a estar en la zona de crecimiento según la planeación de la ciudad; luego en la actualización de 1991 se ampliaron las áreas para una densidad alta y media y además se le dotó a la zona de un plan parcial de desarrollo en 1993. ([VER MAPA 5](#), [MAPA 6](#) y [MAPA 7](#))

A la anterior pregunta, podríamos decir que fue la densificación, pues nuevamente, si nos atenemos a la medición de las superficies de las cinco AGEB's originales ocupaban ya un aproximado de 192 hectáreas y para el año 2000 se sumaron otras 62 hectáreas, para dar un total de 254 (según los registros del PHINA este ejido estaba dotado con 787 Has.); es decir, físicamente el asentamiento creció un 32% pero la mayoría de "nuevos colonos irregulares" se fueron a vivir en los polígonos de las originales cinco AGEB's.

Esta conclusión admitiría posiblemente otra interpretación si se atiende que del total de los nuevos colonos irregulares de Las Joyas (14,596 que resulta de restar la población censada en 1990 a la censada 2000) los 4,880 que se asentaron en las 11 AGEB's de nueva creación en 2000, representan un 33%, porcentaje similar a la expansión física que hemos registrado en el polígono durante este periodo.

A pesar de no poder afirmar categóricamente si el proceso principal fue la densificación o la expansión de este núcleo, creemos que lo relevante de la mezcla de ambos procesos es que se dieron con un dinamismo que creemos se favoreció con la incorporación de este núcleo a los planes oficiales de crecimiento de la ciudad, a la par de uno de los momentos de mayor impulso

a los programas de regularización que se dio a mediados de la década de los noventa con el Programa de Solidaridad que benefició en especial a esta zona de la ciudad.

A esto habría que agregar que la expansión-densificación de La Joya atrajo incluso la creación de otro asentamiento cercano a ella, pero suficientemente separado para que INEGI lo contemplara como una localidad diferente en el censo del 2000. Nos referimos a La Ermita que no existía en 1990 pero que en 2000 implicó el registro de 4,802 habitantes en 893 viviendas que ocupaban 70 hectáreas.

Ahora bien, si analizamos el comportamiento de la densificación de esta área al año 2005 tendremos una dinámica un poco diferente.

En el Censo de Población realizado en este año la localidad Las Joyas registró ocho<sup>33</sup> nuevas AGEB's que no existían en el Censo del 2000, pero éstas sólo significaron un aumento de 1,907 habitantes en 430 viviendas.

<b>CUADRO 10. Las Joyas: Evolución de Población y Vivienda 1990-2005</b>				
	Población 1990-2000	Vivienda 1990-2000	Población 2005	Viviendas 2005
AGEB's Originarias 226-2, 227-7, 229-6, 230-9, 231-3 + AGEB's nuevas (2000) 341-5, 342-A, 364-6, 368-4, 369-9, 374-A, 375-4, 376-9, 377-3, 426-9, 427-3	18,526	3,413	18,914	3588
AGEB's nuevas (2005) 429-2, 430-5, 432-4, 433-9, 439-6, 526-7, 527-1, 528-6, 431-A	0	0	1907	430
<b>TOTALES</b>			20,821	4,018
Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI				

Aunque es un periodo más cercano no es posible establecer si este crecimiento se dio en las colonias o fraccionamientos calificados como irregulares pues ya en este periodo, al estar el polígono (en su mayor parte, con excepción de una zona de cañada) abierto al desarrollo urbano comenzaron a detonarse desarrollos habitacionales populares o de vivienda industrial.

<sup>33</sup> En realidad se crearon nueve pero una de las creadas en 2000 desapareció en 2005, por lo que en la diferencia damos ocho, al pasar la localidad de 16 a 24 AGEB's.

Lo que sí es claro, a la luz de este análisis elemental de la dinámica poblacional en este núcleo de origen irregular, es que su expansión continua aunque su densificación es cada vez más lenta como puede apreciarse en la siguiente tabla:

<b>CUADRO 11. Las Joyas: Total de población y área ocupada 1990-2005</b>		
1990	3,930 Hab.	192 Has.
2000	18,526 Hab.	253 Has.
2005	20,821 Hab.	303 <sup>34</sup> Has.
Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI		

#### **4.2. Caso La Ermita**

Como hemos mencionado, La Ermita es un asentamiento también de origen irregular desarrollado en el entorno de Las Joyas, un poco más al norte. Para fines estadísticos INEGI lo cuenta como una localidad separada aunque en nuestra opinión y en otras fuentes que sobre la irregularidad se han consultado para esta investigación, incluso para los planes urbanos, se trata de una misma zona o polígono.

Hasta el Censo de 1990 La Ermita no figuraba como asentamiento o localidad urbana, por lo que entendemos que su desarrollo se dio durante dicha década, a la par de la principal expansión que tuvo Las Joyas y que hemos mostrado en el apartado previo.

En el Censo de 2000, La Ermita registró cuatro AGEBS con 4082 habitantes que ocupaban un área de 78 Hectáreas; en el Censo 2005 la localidad ya abarcaba 11 AGEBS con 11,689 Hab. pero el asentamiento ahora se extendía sobre 131 Has.

#### **4.3. Caso 10 de mayo**

Al igual que el caso de Las Joyas, esta área inició su poblamiento irregular muy probablemente en la década de los ochenta, pero una diferencia con el caso anterior (Las Joyas, al poniente) es que esta área si bien en el plan de 1978 se consideraba fuera del fondo legal a planear, en el Plan de 1979 y sus sucesivas actualizaciones de 1986 y 1991 se lo consideró definitivamente dentro el Área Susceptible de Desarrollo Urbano (ASDU), aunque inicialmente no para uso habitacional, sino para usos de industria media y pesada (en el Plan de 1979), luego se dejó sin una zonificación específica pero colindante hacia la carretera a Silao, con la zona de reserva habitacional de alta densidad a mediano plazo.

Para 1990, este polígono ocupaba nueve AGEBS en donde se registraron 10,100 habitantes en 1571 viviendas que ocupaban 202 Has.

<sup>34</sup> La superficie total de las AGEBS en 2005 fue de 304 Has. pero descontamos una hectárea pues hay una AGEB que no registró población cuya área era de 9,800m<sup>2</sup>.

Para el año 2000, las mismas AGEB's dejaron de considerarse por INEGI como una localidad separada y pasaron a formar parte de la principal localidad urbana o cabecera municipal; más allá de este cambio, es de notar que para este Censo, el principal rasgo fue el de la densificación, pues en las mismas AGEB's la población se registró en 24,165 Hab y 4,025 viviendas. Aunque con esta información no podemos saber si al interior del mismo territorio de estas AGEB's surgieron nuevos fraccionamientos irregulares o simplemente se poblaron más los existentes, observamos que las densidades por AGEB en esta área alcanzaron en su mayoría, siete de las nueve AGEB's, valores muy por encima de la media de Hab./Ha. que registraron las AGEB's urbanas de León, siendo que de acuerdo con los datos de 1990 ninguna de las AGEB's se acercó a dicho promedio, como puede verse en la siguiente tabla:

<b>CUADRO 12. Observaciones a la densificación del Caso 10 de Mayo</b>						
	<b>Hab/Ha</b>			<b>Porcentaje de Diferencia</b>		
	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>90-2000</b>	<b>2000-05</b>	<b>90-2005</b>
2351	55	113	120	105	6	117
2356	22	51	56	127	11	152
2370	47	173	211	265	22	345
2385	93	188	186	102	-1	100
2402	63	163	181	161	11	189
2417	0	44	62		40	
2421	0	214	191		-11	
2436	0	122	118		-3	
239A	84	205	233	144	14	177
	<i>Densidad Media de las AGEB's urbanas de León</i>					
	<i>119.89</i>	<i>103.38</i>	<i>98.96</i>			

Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

El proceso de densificación entonces, siguió una pauta similar, o incluso más definitiva, que el caso de Las Joyas, mismo que podemos relacionar con la paulatina pero consistente política en materia de los planes urbanos de alargar el límite urbano y proyectar crecimiento sobre los márgenes de la carretera a Silao, eje en torno al cual se asienta este núcleo de irregularidad.

Como se ha establecido párrafos arriba, la zona estuvo tempranamente dentro de los límites de usos urbanos aunque en los planes de 1979 y 1986 se consideraba a esas franjas de terreno entre la vía del tren y la carretera a Silao primero como de industria media y pesada, seguida de un área de amortiguamiento verde; para 1991 el Plan urbano ya reconocía esa zona como área urbana existente y por tanto asumía el uso preponderantemente habitacional que había adquirido y se agregó otra franja de terreno con una zonificación de uso habitacional de alta densidad. Naturalmente este tratamiento se consolidó en los Planes siguientes, el de 1995 y

1997. Además, como fue mencionado en el capítulo anterior, esta zona ha sido en los últimos años una de las principales en cuanto al crecimiento de vivienda popular de tipo industrial.

#### **4.4. Caso Medina**

Al igual que La Ermita, este zona de irregularidad tiene su aparición en la década de los noventa, pues en el Censo de 1990 se trataba de un área sin urbanizar y para el año 2000 tuvieron que trazarse siete AGEB's. Sin embargo, la propia información estadística y geográfica en el 2000 nos muestra que se trataba de un asentamiento extendido (pero no disperso) y relativamente poco poblado pues la mayoría (un 98%) de sus 6,648 habitantes y 1,189 viviendas se localizaron en dos de las siete AGEB's que componían la localidad (las de mayor tamaño), que sin embargo se extendía sobre un terreno de 81 Hectáreas.

En el 2000 las densidades promedio por AGEB's en el área de Medina sólo fueron superiores a la media de las AGEB's urbanas de León en los dos casos mencionados: la AGEB 381-A con 123.5 Hab/Ha y la 407-6 con 289.4 Hab./Ha. pero ésta última pequeñísima, (de unos 900 m<sup>2</sup>) prácticamente reporta este valor de alta densidad porque se trata de un grupo de 4 viviendas donde habitaban 28 personas. Algo similar ocurre con la AGEB 406-1 que en el Censo de 2005 registró la segunda densidad más alta de toda el área urbana, pero nuevamente se trata de una AGEB muy pequeña (2300 m<sup>2</sup>) donde se ubicaron 42 viviendas.

Exceptuando estos casos de AGEB's "atípicas", podemos observar que a pesar de su cercanía con una vialidad primaria de la ciudad como lo es el Libramiento norte y de estar como otras zonas de origen irregular en las áreas de crecimiento urbano e incluso en la zonificación habitacional a mediano y largo plazo desde el Plan de 1971, el polígono Medina ha tenido una densificación más reciente (de 2000 a 2005 la población de esta localidad pasó de 6,648 a 12,071 habitantes y una expansión moderada (pues aunque creció la localidad en cuanto a número de AGEB's estas fueron relativamente chicas).

Como tendencia general en los casos revisados observamos tres factores importantes en la dinámica de poblamiento, densificación y expansión de estos núcleos irregulares: primero, el principal crecimiento fue dado en la década de los 90; segundo, en algo ha contribuido el que sean zonas donde tempranamente se planeó como de usos urbanos y tercero, que cuenten con un acceso cercano a una vialidad importante en el sistema de la ciudad. Sin embargo, comportamientos tan aparentemente discordantes como el observado por ejemplo entre los polígonos de Medina y 10 de mayo, nos muestra que hay otros factores quizá más determinantes como la zona donde se ubiquen estos polígonos (es más clara la densificación de las zonas al oriente de la ciudad probablemente por la dinámica de actividad económica que

supone la carretera a Silao y la conexión con centros de trabajo en este municipio) y el hecho de que una vez que las zonas irregulares se “regularizan” estrictamente en términos de ser consideradas dentro de las áreas susceptibles de urbanización (áreas planeadas) se detonan fraccionamientos de vivienda popular de tipo industrial.

#### **4.5. Caso Los Castillos**

Los Castillos era una localidad urbanizada irregularmente desde antes de 1990 (o probablemente desde finales de la década de los 70, pues ya en el primer Plan Urbano se marcaron unas áreas urbanizadas en esta zona. Asumimos que se trataba de una urbanización “irregular” para la época porque había crecido sobre un asentamiento rural pero su dinámica urbana orilló a los planeadores a pensar, desde el primer Plan, el de 1978, en su consolidación.

Esta política habló entonces de que una de las opciones para orientar el crecimiento futuro de la ciudad era precisamente al norte, en la zona de Los Castillos, aunque entonces se hablaba de expandir la ciudad en los dos márgenes de la carretera a San Felipe (Los Castillos es un asentamiento en el lado oriente de esta vialidad). A diferencia de otras políticas que de un año a otro fue cambiada en los Planes urbanos, ésta de orientar el crecimiento sobre el área de los Castillos se conservó e incluso se recomendó de integrar este “poblado”, al igual que uno cercano llamado Ibarilla debiera integrarse a la ciudad. [VER MAPA 4.](#)

Así, en 1990, la localidad Los Castillos ya considerada como parte de la ciudad y del área a planear en todos los instrumentos realizados, para el INEGI siguió como una localidad aparte de la cabecera, gracias a lo cual en el Censo de ése año registró una población de 9,741 habitantes y 1,542 viviendas que se abarcaron en seis AGEB’s.

Sin embargo su evolución poblacional y habitacional es peculiar pues en el lapso de una década, sólo aumentó menos de diez mil habitantes al ubicar su población total en 2000 en 19,289 habitantes en 3,417 viviendas aunque el polígono de estas AGEB’s ocupaba 387 Has.

La densidad media de las seis AGEB’s que componían en 1990 la localidad Los Castillos si bien se consolidó estuvo lejos de alcanzar siquiera el promedio de la densidad del resto de las AGEB’s urbanas de León y sólo una (AGEB 213-5) lo rebasó.

Pero estas observaciones son probablemente las más imprecisas de todo el análisis, porque justamente al desaparecer Los Castillos como localidad separada sólo hemos analizado las AGEB’s que originariamente la conformaban, pero no las muchas más que en esa área se crearon a partir el Censo de 2000 aunque ya con la clave de la cabecera.

#### **4.6. Caso Jacinto López**

Como se reseñó en el capítulo anterior, esta zona de irregularidad es una de las más peculiares (por su lejanía de la zona urbana, por su escaso y difícil acceso desde la ciudad) entre las identificadas en León. Se desarrolló entorno a un relleno sanitario hoy cerrado y según podemos constatar en la información censal, hasta 1990 no figuró como asentamiento o localidad, aunque desde el Plan urbano de 1991 ya se le consideraba área de reserva para el crecimiento urbano y ya se mencionaba a Jacinto López como una “colonia”. Para el año 2000, como parte de la localidad cabecera de León, se recolectó la información de esta zona comprendida en cinco AGEB’s. Gracias a su relativo aislamiento y delimitación podemos identificarlas con facilidad y establecer que para ese Censo se contaron 6,211 habitantes en un total de 1,082 viviendas. La densidad por AGEB estuvo por debajo de la media de las AGEB’s urbanas del resto de la ciudad pues la más alta fue la de la AGEB 299-1 de 64.85Hab/Ha cuando la media de las AGEB’s urbanas ese año fue de 103.88 Hab/Ha.

Cinco años después, en el Censo de Población 2005 esta zona de irregularidad registró 8,193 pobladores en 1,519 vivienda; físicamente la expansión pasó de 137 a 175 Has. por lo que es lógico que la densidad aunque aumentó levemente si se mira por AGEB sigue estando por debajo del promedio de las AGEB’s urbanas que como se ha referido, también descendió de 2000 a 2005 de 103.88 Hab/Ha. a 93.86Hab/Ha

Lamentablemente sobre el Polígono de irregularidad que llamamos San Francisco no podemos hacer un análisis similar al que hemos hecho a Jacinto López, pues aunque está comprendido en AGEB’s de la localidad principal y su crecimiento es “reciente” (podríamos asegurar que se dio para fines de análisis estadístico-censal entre 2000 y 2005, aunque físicamente las colonias irregulares se hubieran asentado desde la década de los noventa), la dispersión y poca delimitación que físicamente podemos observar con las capas de información con que contamos no nos permiten decir en cuáles AGEB’s es donde se abarcan los fraccionamientos irregulares más o menos identificados y cuál es su área de expansión.

## 5. CONCLUSIONES GENERALES

Al término de esta investigación varias de las preguntas e hipótesis se han contestado, otras no fue posible comprobarlas, pero los objetivos particular y específico del trabajo fueron cumplidos.

En general fue posible observar que el poblamiento irregular se ha presentado en León en los últimos 30 años tanto en las áreas planeadas para el crecimiento habitacional como en las que estaban totalmente fuera de los horizontes de urbanización, obligando a ciertos cambios significativos sobre la expansión de la ciudad.

En este sentido podríamos concluir que la irregularidad no es un proceso de poblamiento y urbanización espontáneo o azaroso sino que en alguna medida ha respondido (por la escasa información sobre las fechas de origen de las colonias irregulares no podemos decir en qué proporción respecto del fenómeno global) a las direcciones en que la planeación local previó el crecimiento, lo que nos ofrecería una nueva hipótesis sobre el ejercicio continuado de la planeación urbana local ha permeado a diversos actores de la ciudad, aunque estos participen al margen de las normas, leyes e instituciones. Con esto nos referimos a que propietarios, oferentes y solicitantes de predios, aún cuando conozcan la situación de irregularidad de sus fraccionamientos (legal o administrativamente) saben leer las previsiones de la planeación urbana a través, por ejemplo, de conocer el trazado futuro de vialidades contempladas en los planes.

Nuestro análisis también permite concluir que las políticas a través de las cuales la planeación se ha propuesto proyectar la expansión urbana ha sido básicamente a través de dos mecanismos; el primero, el sistema vial (jerarquización y proyección de avenidas y calles) lo cual si bien le ha dado un orden a la ciudad, ha favorecido el poblamiento irregular en al menos cuatro de los seis principales polígonos de irregularidad identificados en el trabajo y reconocidos en la gestión urbana cotidiana, pues estos núcleos se han establecido muy cerca de vialidades recién construidas o proyectadas. La excepción a esto es el caso de La Joya y Jacinto López que desde su aparición -y en la actualidad- estaban lejanos a las áreas urbanas existentes, naturalmente al centro de la ciudad y con escasas vías de comunicación.

El segundo mecanismo o política ha sido la apertura programada (o la liberación total a partir del Plan de 1997) de nuevas áreas al crecimiento; si bien se proyectaba su utilización en plazos largos para cada época, lo cierto es que en los planes no había, no hay, prácticamente ningún instrumento que engarzara con las condicionantes de temporalidad. Ni siquiera

espacialmente, donde las leyes de fraccionamientos siempre contemplaron como condición para autorizar nuevos desarrollos (de todo tipo, no únicamente habitacionales), la contigüidad del área urbana existente parece haber sido una herramienta eficaz pues en los diferentes planes se enuncia el problema o fenómeno de grandes o numerosos lunares vacíos dentro del área urbana.

En medio de estas dos políticas han navegado una serie de acciones para gestionar la irregularidad que se ha presentado. Éstas se han caracterizado, como se expuso en el capítulo correspondiente por una dispersión conceptual, de poca profundidad en el diagnóstico y de vaguedad en cuanto a las atribuciones para solucionarla o incidir en ella. Si tuviéramos que considerarla una política sobre la irregularidad, diríamos que ha consistido en dotar paulatina pero permanentemente de reconocimiento legal, a través de la expropiación-escrituración, a los fraccionamientos de origen irregular, es decir, que se desarrollaron sin las autorizaciones correspondientes. Un paso probablemente previo (la misma carencia de información nos impide ser categóricos en esto) ha sido el de ajustar la planeación en los casos en que estos núcleos se ubicaron fuera de las áreas susceptibles de desarrollo urbano.

Estas políticas esenciales nos permiten concluir que la planeación y la política urbana apuntaron desde el principio, al menos desde el primer plan que cobró validez legal que fue el de 1979, a la expansión y no a la densificación urbanas, y hasta donde podemos ver ahora, han orientado el poblamiento irregular.

Esto ha sido posible porque, como sostenía una de nuestras hipótesis los planes urbanos analizados soslayaron que la planeación implican una dualidad para incidir en el territorio y en la propiedad de los predios donde se asienta la ciudad y sobre la que tiene influencia. Los planes urbanos de León han trabajado consistentemente, es decir, con una reconocible continuidad, en el primer componente, a través de la previsión de vialidades o la zonificación de usos; pero no en el segundo, como pudo haber sido, con una intervención en los mercados de suelo, en zonificaciones especiales para ocupar los baldíos urbanos, o en propuestas de cambios legislativos o reglamentarios para armonizar las regulaciones de los fraccionamientos con la ciudad en su conjunto. Aunque éstas han sido problemáticas identificadas y expuestas en varios de los Planes analizados, en los apartados de los programas o políticas propuestas no se han desarrollado.

En los Planes y leyes revisados están garantizado, por intocado, el principio o garantía de la propiedad en la ciudad y no se habla prácticamente en ningún momento de algún tipo de limitación a este derecho particular en función del interés general de la ciudad o de la colectividad. Tampoco se menciona si el derecho a la propiedad urbana debe encontrar un

equilibrio con una responsabilidad u obligación de los propietarios de suelo en la ciudad, o en su periferia. En el más claro fenómeno en que la propiedad particular es puesta en cuestión (nos referimos a los fraccionamientos irregulares) el propietario original no ve afectado su derecho incluso si participa o consiente fraccionamientos o ventas irregulares de su predio; el propietario nunca tiene responsabilidad en el acceso al suelo en condiciones de irregularidad, lo que hace que tampoco la expropiación con fines de regularización sea considerada como un “castigo” para el propietario porque igualmente se le reconocerá su derecho y se le pagará la pérdida del mismo (aunque él ya hubiera ganado algo con la comercialización irregular de su bien). Esta posición garantista de la propiedad en la ciudad permea también a las políticas sobre regularización que suelen reducirse o centrarse en la escrituración de lotes y viviendas.

En este sentido, el mercado irregular del suelo opera con la misma garantía de libertad que el mercado formal porque parece basarse en un valor mayor que es el derecho a la propiedad privada. Esto es muy claro con los datos que sobre fraccionamientos irregulares sin habitar fueron recogidos en el Censo del IMUVI y con los lotes vacantes que quedan al interior de los fraccionamientos irregulares habitados. Aunque pudiera tratarse de un rasgo más bien reciente de esta problemática creemos que es una realidad sobre la que deben buscarse un conocimiento más detallado y unas respuestas de política y gestión específicas.

Por otra parte, si bien en algunos planes se advertía sobre las implicaciones de que la ciudad creciera hacia núcleos ejidales por las implicaciones en términos de propiedad (antes de las reforma agraria de 1992)<sup>35</sup> nunca se elaboró en estos instrumentos un apartado sobre el mercado de suelo ejidal ni sobre el privado y cómo hacer que ambos se movieran en línea con la visión de los planes y las proyecciones del crecimiento.

Esta ineficacia se liga a la última de nuestras hipótesis que sostenía que la planeación no ha incluido a los actores que inciden en la expansión urbana y el poblamiento irregular. En ambos casos son especialmente los propietarios privados, pero también deberíamos incluir a actores institucionales plenamente reconocidos por las leyes de otras áreas que actúan en la dinámica urbana pero que no se articulan claramente con la planeación ejercida en los últimos 30 años. Nos referimos a la institución de vivienda (IMUVI), pero también al organismo de agua o a la dependencia que más claramente se vincula con los propietarios privados del suelo en la ciudad: el catastro municipal.

Finalmente, este trabajo ha mostrado las dificultades que “por naturaleza” la irregularidad tiene para ser registrada y cuantificada, comenzando por la falta histórica de una definición

---

<sup>35</sup> Las implicaciones que se advertían en los primeros planes eran que el régimen ejidal legalmente no podía integrarse con facilidad al suelo urbano y que por tanto era un área que podría desarrollarse irregularmente.

clara de qué poblamientos o fraccionamientos consideramos como tales, pasando por las diferentes instancias de gobierno que pueden gestionar la regularización y hasta los celos burocráticos por contrastar información con otras dependencias. Hemos dicho que se trata de una dificultad política con que el planeador se enfrenta al momento de reconocer lo que sale de su proyección o de las leyes, pero consideramos que los sistemas de información geográfica pueden ayudar a quitar esta “natural dificultad” y la “incomodidad política” para abordar el fenómeno con mayor precisión y poder ofrecer en el futuro opciones distintas para su tratamiento en términos de política y planeación urbanas.

## **6. LISTA DE MAPAS**

**MAPA 1.** 1978: Área urbana existente y delimitación del fundo legal

**MAPA 2.** 1978: Áreas de expansión futura en León

**MAPA 3.** Diferencias del Área a planear entre los planes de 1978 y 1979

**MAPA 4.** 1979: Reservas de crecimiento y áreas no recomendadas para la expansión

**MAPA 5.** Diferencias entre las Áreas susceptibles de desarrollo urbano (ASDU) de los Planes de 1979 y 1986

**MAPA 6.** 1986: Áreas de reserva de crecimiento habitacional según etapas de desarrollo

**MAPA 7.** 1991: Principales áreas en que se ensancha el Área Susceptible de Desarrollo Urbano (ASDU) respecto del Plan de 1986, y usos en que varían dichas áreas.

**MAPA 8.** 1995: Área a planear según el Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León 1995.

**MAPA 9.** 1997: Estrategia de Ordenamiento territorial municipal en base a tres grandes zonas.

**MAPA 10.** 1997: Etapas de crecimiento según el Plan de Ordenamiento Territorial.

**MAPA 11.** Comparativo de las etapas de crecimiento según el Plan de 1997 y la Actualización de 2005.

**MAPA 12.** Ejidos en el área de influencia de la ciudad respecto del área urbana y el fundo legal en 1978.

**MAPA 12-A.** Ejidos en el área de influencia de la ciudad respecto del área urbana planeada en 1997.

**MAPA 13.** Principales “asentamientos espontáneos algunos ya regularizados” localizados en 1989 y su relación con las Áreas Susceptibles de Desarrollo Urbano (ASDU) de 1986 y 1991.

**MAPA 14.-** Fraccionamientos irregulares con asentamiento, según Censo IMUVI 2003, en relación con Polígonos Hábitat y Zonas ejidales.

**MAPA 15.** Principales áreas de irregularidad según definición de polígonos de actuación de Hábitat-SEDESOL 2003.

## **7. LISTA DE CUADROS**

**CUADRO 1.** Dotación de tierras ejidales León, Gto.

**CUADRO 2.** Expropiaciones identificadas en los ejidos en el área de influencia urbana de León, Gto., relacionadas con regularización de asentamientos humanos.

**CUADRO 3.** Principales “asentamientos espontáneos algunos ya regularizados” localizados en 1989.

**CUADRO 4.** Desglose de fraccionamientos irregulares identificados en el Censo del IMUVI, 2003.

**CUADRO 5.** Ubicación geográfica aproximada de los Fraccionamientos irregulares CON asentamiento, según Censo IMUVI 2003.

**CUADRO 6.** Fraccionamientos irregulares con más alto porcentaje de asentamiento (viviendas en relación al número estimado de lotes), según Censo IMUVI 2003.

**CUADRO 7.** Titulación de Lotes y Viviendas 1991-2007.

**CUADRO 8.** Cronología de la regularización 1998-2006.

**CUADRO 9.** Las Joyas: Evolución de Población y Vivienda 1990-2000.

**CUADRO 10.** Las Joyas: Evolución de Población y Vivienda 1990-2005.

**CUADRO 11.** Las Joyas: Total de población y área ocupada 1990-2005.

**CUADRO 12.** Observaciones a la densificación del Caso 10 de Mayo.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, A. (1989), "El significado jurídico de la planeación urbana en México" en *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. Compilador Gustavo Garza. México: El Colegio de México.
- Azuela, A. (1998) "Planeación Urbana y Reforma Municipal", en *Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis de México*, Compiladores Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez, El Colegio de México, México, 1998.
- Azuela, A. (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: Centro de Estudios Demográficos y del Desarrollo Urbano, Colegio de México.
- Azuela, A. y Cancino, M. (2001) *Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano*. México: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bazant, J. (2001), *Periferias Urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas.
- Bazant, J. (2008), "Interdependencia urbana y territorial", en *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, Coordinadora Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.
- Calderón Cockburn, J. (1999), *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Reporte de Investigación LP99Z16 del Lincoln Institute of Land Policy. Artículo disponible en línea en [www.lincolnst.edu/pubs/dl/736\\_calderon\\_99b.pdf](http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/736_calderon_99b.pdf), 26 de Enero de 2008.
- Connolly, P. (1988), "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario" en *Revista A*. Volumen IX No. 25, Septiembre-Diciembre. México: UAM-A.
- Connolly, P. (2007), *Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad*. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Suelo Urbano, 17 Octubre 2007, Chihuahua, Chih.: Memorias en CD.
- De Soto, H. (2005), *El Misterio del capital*. México: Editorial Diana.
- Duhau, E. y Cruz, M. (2006), "Suelo para vivienda" en *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, Coordinadores René Coulomb y Martha Schteingart. México: Cámara de Diputados, UAM-Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa.
- Fernandes, E. (2002), "La influencia de El Misterio del Capital de Hernando de Soto". *Land Lines* Vol. 14 Num. 1, Lincoln Institute of Land Policy. Artículo en línea disponible en [www.lincolnst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=760](http://www.lincolnst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=760). 26 de Enero de 2008
- Gómez Vargas, H. (2001), *Cartografías urbanas y el equipamiento cultural de León*. León, Gto.: CONACULTA, UIA León, IMPLAN.

- Gómez Vargas, H. (2004), *La ciudad y la furia. Hacia una cronología sociocultural de León*. León, Gto.: UIA León.
- Guerrero, H. (1994), *La calle y el templo, un diseño de conjunto*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Arquitectura. León, Gto.: UIA León.
- Guerrero, H. (1994a), “Modernidad arquitectónica en León. Notas sobre la historia y la crítica de la arquitectura reciente”, en *Revista Signos y Trazos* No. 0, Otoño. León, Gto.: UIA León.
- Iracheta Cenecorta, A. (2006), *Territorio en crisis, una política de Estado para regiones y ciudades ¡Ya!*, México, Red de ciudades hacia la sustentabilidad, Colegio Mexiquense y Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación.
- Labarthe, M. y Ortega, A. (1994), “El desarrollo urbano en León”, en *Revista Andanzas* No. 8, Otoño . León, Gto.: UIA León.
- Labarthe, M. y Ortega, A. (2000), *Yo vivo en León, Texto de consulta para la educación básica del municipio de León*. León, Gto.: H. Ayuntamiento de León.
- Labarthe, M. (2000a), *León entre dos inundaciones*. Guanajuato: Ediciones La Rana.
- Navarro, Carlos Arturo, (2009), “Marco Histórico de León”, en <http://www.centrohistoricoleon.com.mx/magia.php#arriba> Consultado Febrero 2009.

### SIGLAS Y PLANES URBANOS REFERIDOS

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| PDDU, 1978                       | Plan Director de Desarrollo Urbano- Primera versión 1978. Junta de Administración Civil, Desarrollo Urbano, León, México, 259 p. |
| PDDU, 1979                       | Plan Director de Desarrollo Urbano-1979. Decreto de mayo de 1981, León, México, 243 p.   |
| PDDU, 1986                       | Plan Director de Desarrollo Urbano- Actualización 1986. León, México, s/p.   |
| PDDU, 1991                       | Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato- Actualización 1991. H. Ayuntamiento de León, México, 67 p.  |
| PDUZML, 1995                     | Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León 1995. IMPLAN, H. Ayuntamiento de León, México, 99 p.              |
| PEOTU-León hacia el futuro, 1997 | Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano León Hacia el futuro. Versiones de actualización 1998, 2000, 2003 y 2005.  |

PEOTU-León hacia el futuro, 2005 Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano  
León Hacia el futuro. Versiones de actualización 2005.  
PLAN VIGENTE

Hábitat-SEDESOL / IMPLAN, 2003	Plan parcial Polígono Las Joyas
Hábitat-SEDESOL / IMPLAN, 2003	Plan parcial Polígono Los Castillos
Hábitat-SEDESOL / IMPLAN, 2003	Plan parcial Polígono Medina
Hábitat-SEDESOL / IMPLAN, 2003	Plan parcial Polígono San Francisco
Hábitat-SEDESOL / IMPLAN, 2003	Plan parcial Polígono 10 de Mayo
Hábitat-SEDESOL / IMPLAN, 2003	Plan parcial Polígono Jacinto López

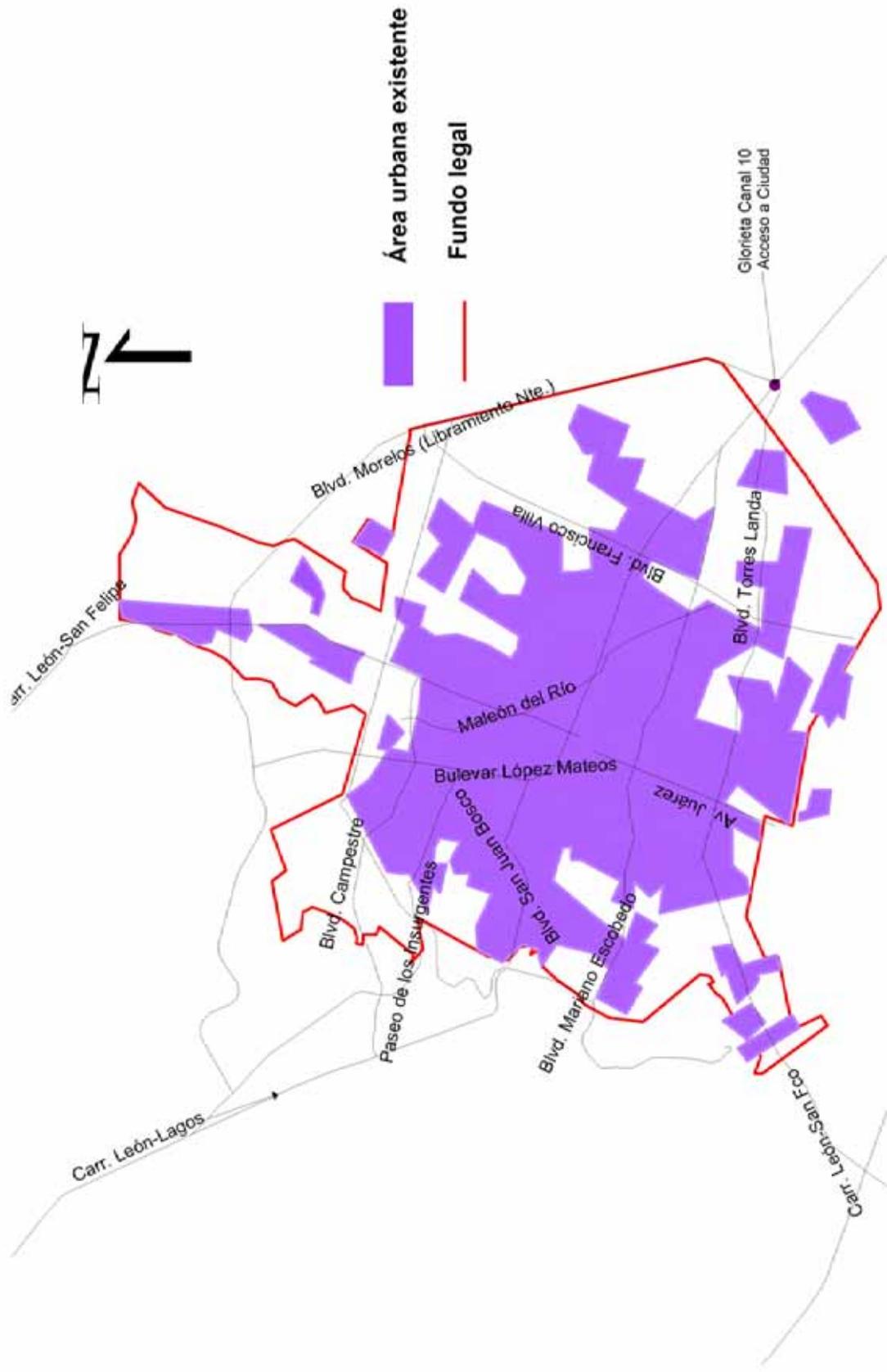
**ANEXOS**

ANEXO I. CUADRO TEMPORAL DE GOBIERNOS, LEYES Y PLANES URBANOS PARA EL CASO DE ESTUDIO

Gobierno, ley, plan 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

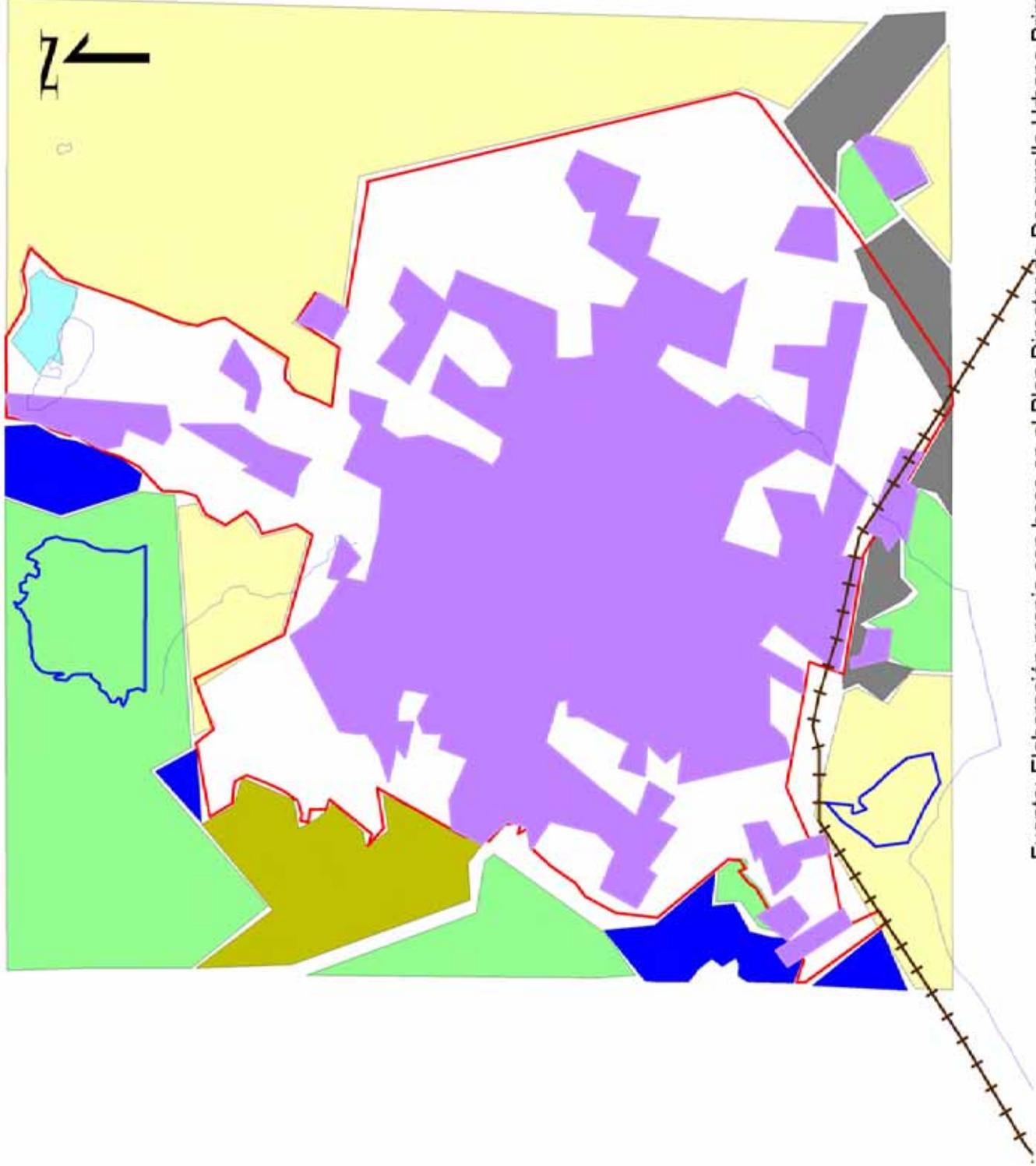
Presidente	Luis Echeverría	Miguel de la Madrid	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón
Gobernador	Luis H. Ducoing Junta de Admon. Civil (Roberto Pissencia)	Agustín Rodolfo (Fito) Padilla +	Rafael Corrales Ayala Antonio Hernández Z O Carlos Medina Carlos Medina Eliseo Martínez	Vicente Fox Jorge Carlos Obregón	Juan Carlos Romero Hicks Luis Ernesto Ayala	Juan Manuel Oliva Vicente Guerrero Reynoso
Alcalde	Harold Gabriel Appelt	Antonio Torres Gómez	Antonio Torres Gómez	Luis Quiros	Ricardo Alaniz	Vicente Guerrero Reynoso
Ley de Planeación (federal)	Ley de Planeación (1983)					
Ley de Planeación (estatal)	Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (1986)					
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos (1976)					
LDU Edo. Gto	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato (1977)					
Ley Estatal	Ley de Fraccionamientos y conjuntos habitacionales para el Estado de Guanajuato (1986)					
Ley Federal	Ley Federal de Vivienda (1984)					
Ley Estatal	Ley de Vivienda del Estado de Guanajuato (1986)					
Plan Nacional	Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1978)	Programa Nacional de Vivienda 1984-88	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-94	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-06	Ley de Vivienda para el Estado de Gto. (2008)
Plan Municipal	Plan Director de Desarrollo Urbano 1978	Plan Director de Desarrollo Urbano 1979	Plan Director de Desarrollo Urbano Actualización 1986	Plan Director de Desarrollo Urbano Actualización 1991	Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro 1997. Actualizaciones 1998, 2000, 2003 y 2005.	Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro 1997. Actualizaciones 1998, 2000, 2003 y 2005.

# MAPA 1. 1978: ÁREA URBANA EXISTENTE Y DELIMITACIÓN DEL FUNDO LEGAL



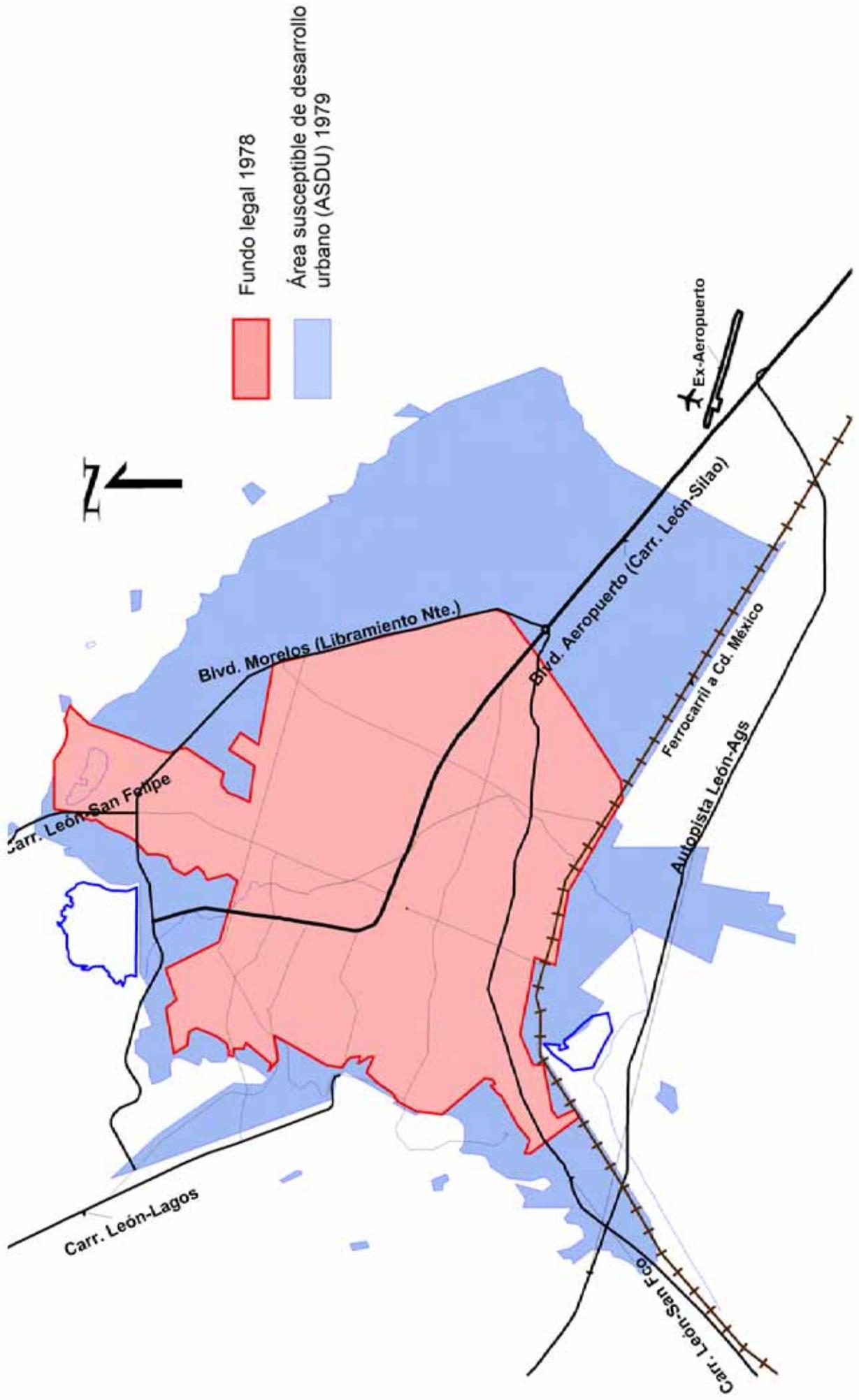
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Director de Desarrollo Urbano Privera Versión 1978.

MAPA 2. 1978: ÁREAS DE EXPANSIÓN FUTURA EN LEÓN



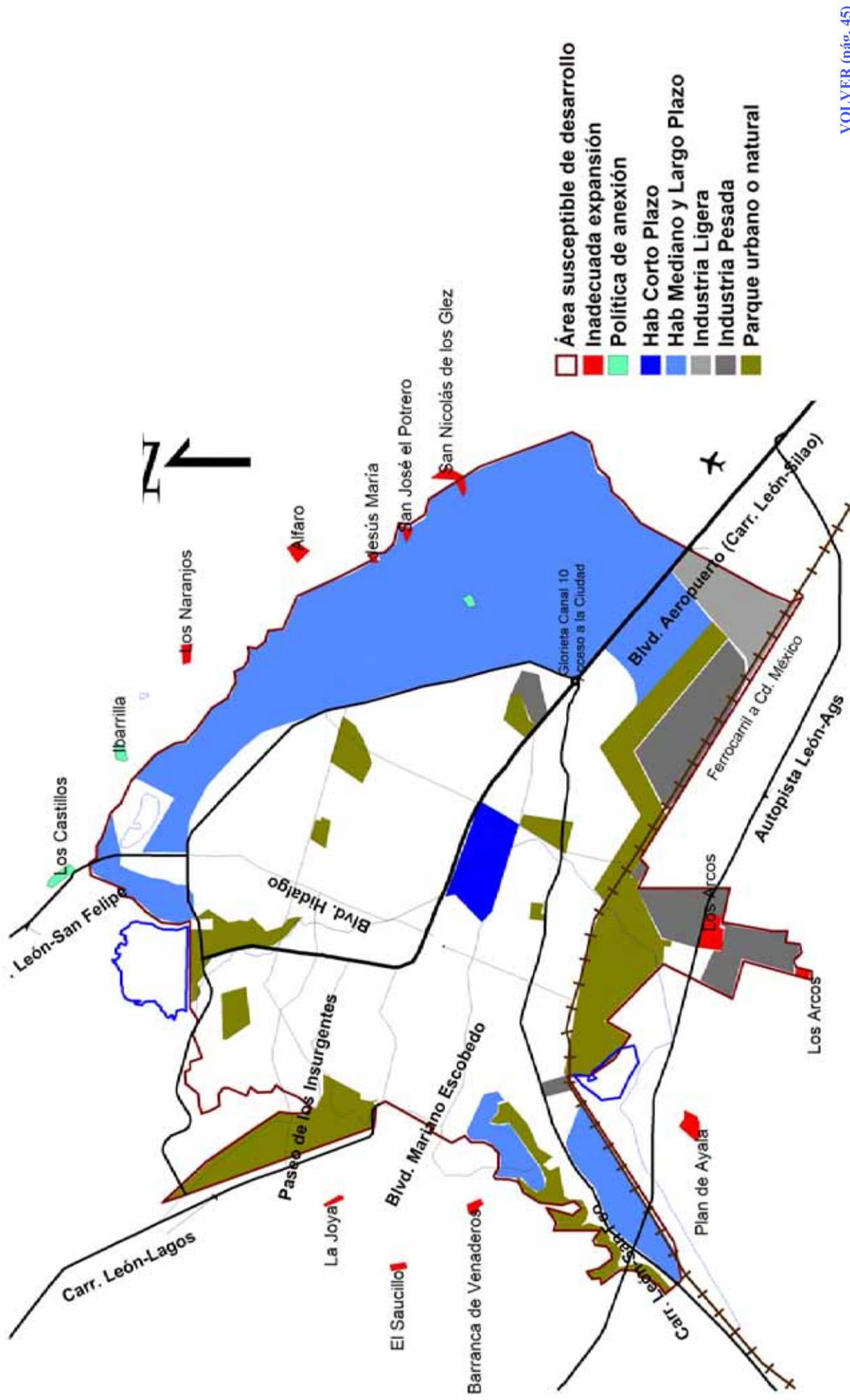
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Director de Desarrollo Urbano Primera Versión 1978

MAPA 3. DIFERENCIAS DEL ÁREA A PLANEAR ENTRE LOS PLANES DE 1978 Y 1979



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Director de Desarrollo Urbano Primera Versión 1978 y Plan Director de Desarrollo Urbano 1979-Decreto de Mayo 1981

**MAPA 4. 1979: RESERVAS PARA EL CRECIMIENTO Y ÁREAS NO RECOMENDADAS PARA LA EXPANSIÓN**

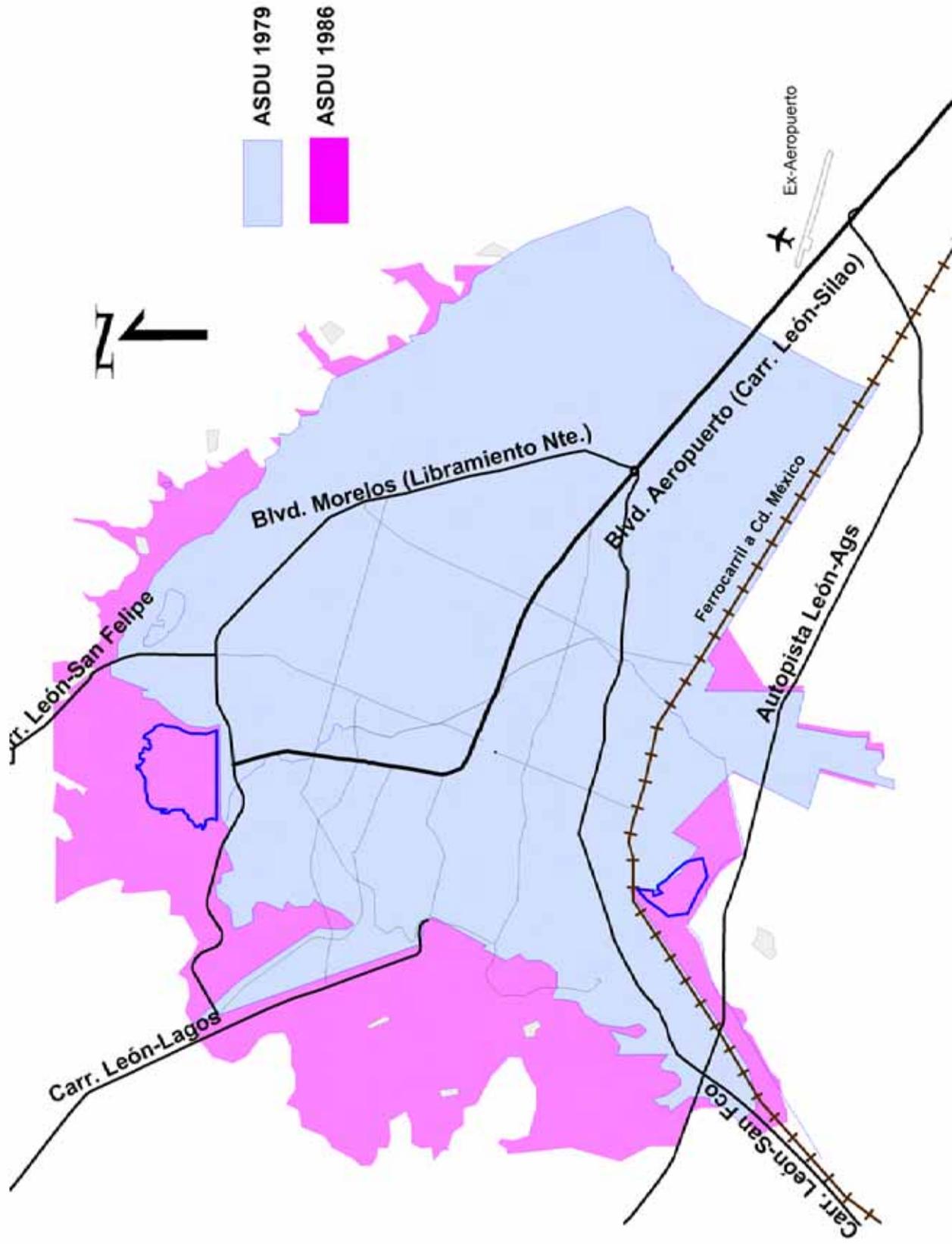


[VOLVER \(pág. 45\)](#)

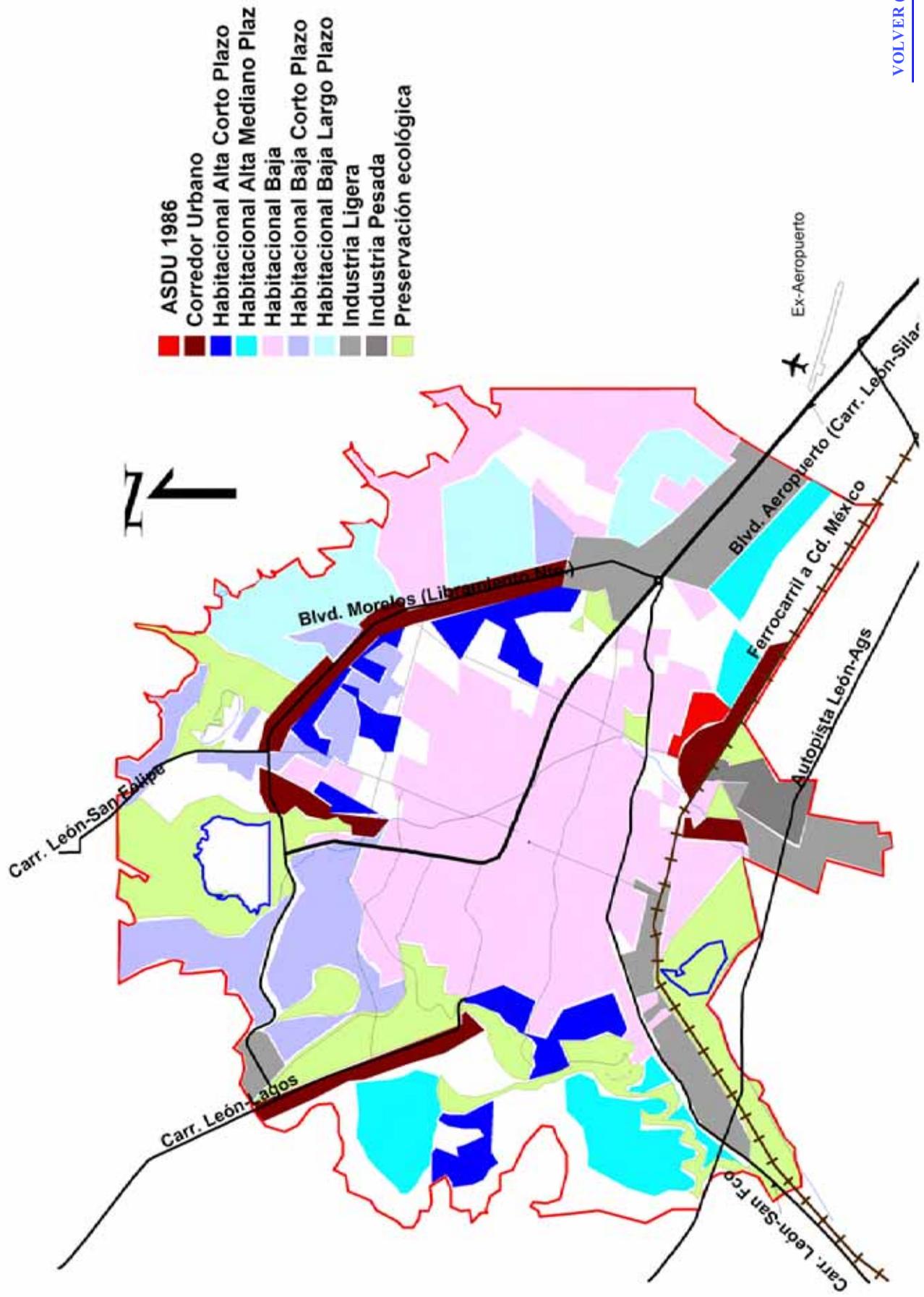
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Director de Desarrollo Urbano 1979 - Decreto de mayo de 1981

[VOLVER \(pág. 101\)](#)

**MAPA 5. DIFERENCIAS ENTRE LAS ÁREAS SUSCEPTIBLES DE DESARROLLO URBANO (ASDU) DE LOS PLANES DE 1979 Y 1986**

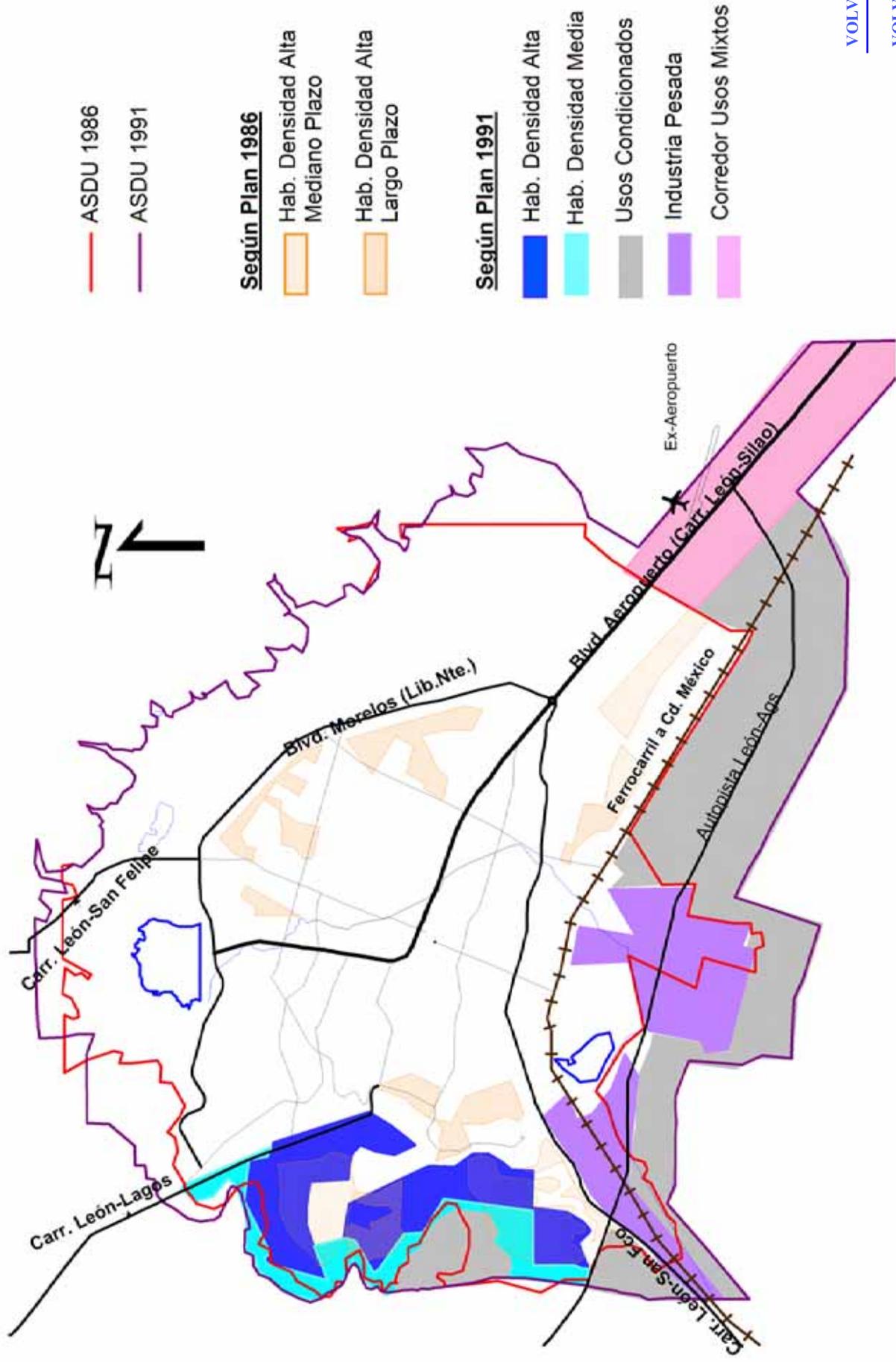


**MAPA 6. 1986: ÁREAS DE RESERVA DE CRECIMIENTO HABITACIONAL SEGÚN ETAPAS DE DESARROLLO**



Fuente: Elaboración propia con base al Plan Director de Desarrollo Urbano Actualización 1986

**MAPA 7. 1991: PRINCIPALES ÁREAS EN QUE SE ENSANCHA EL ÁREA SUSCEPTIBLE DE DESARROLLO URBANO RESPECTO DEL PLAN DE 1986, Y USOS QUE VARIAN EN DICHAS ÁREAS**

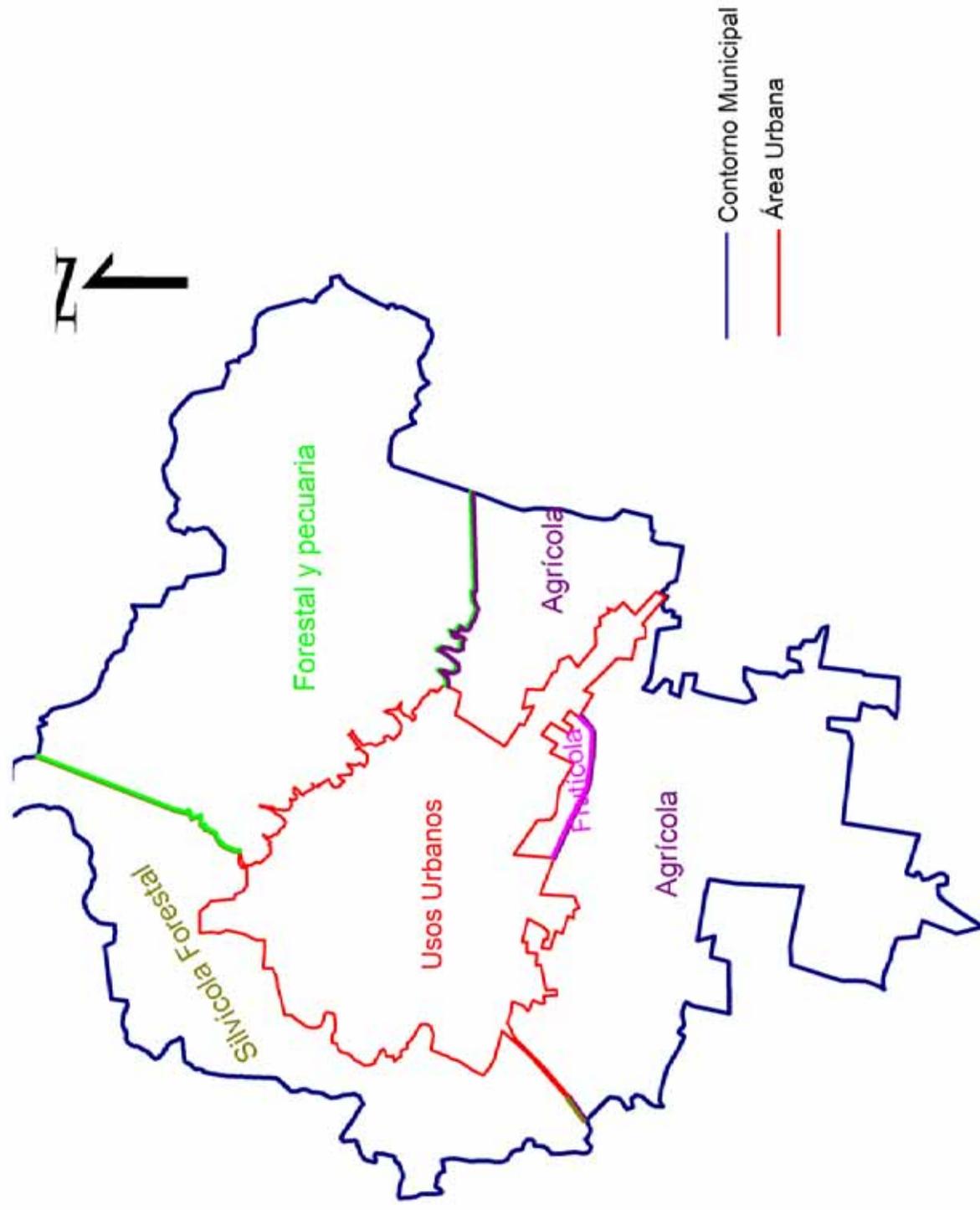


[VOLVER \(pág. 51\)](#)

[VOLVER \(pág. 96\)](#)

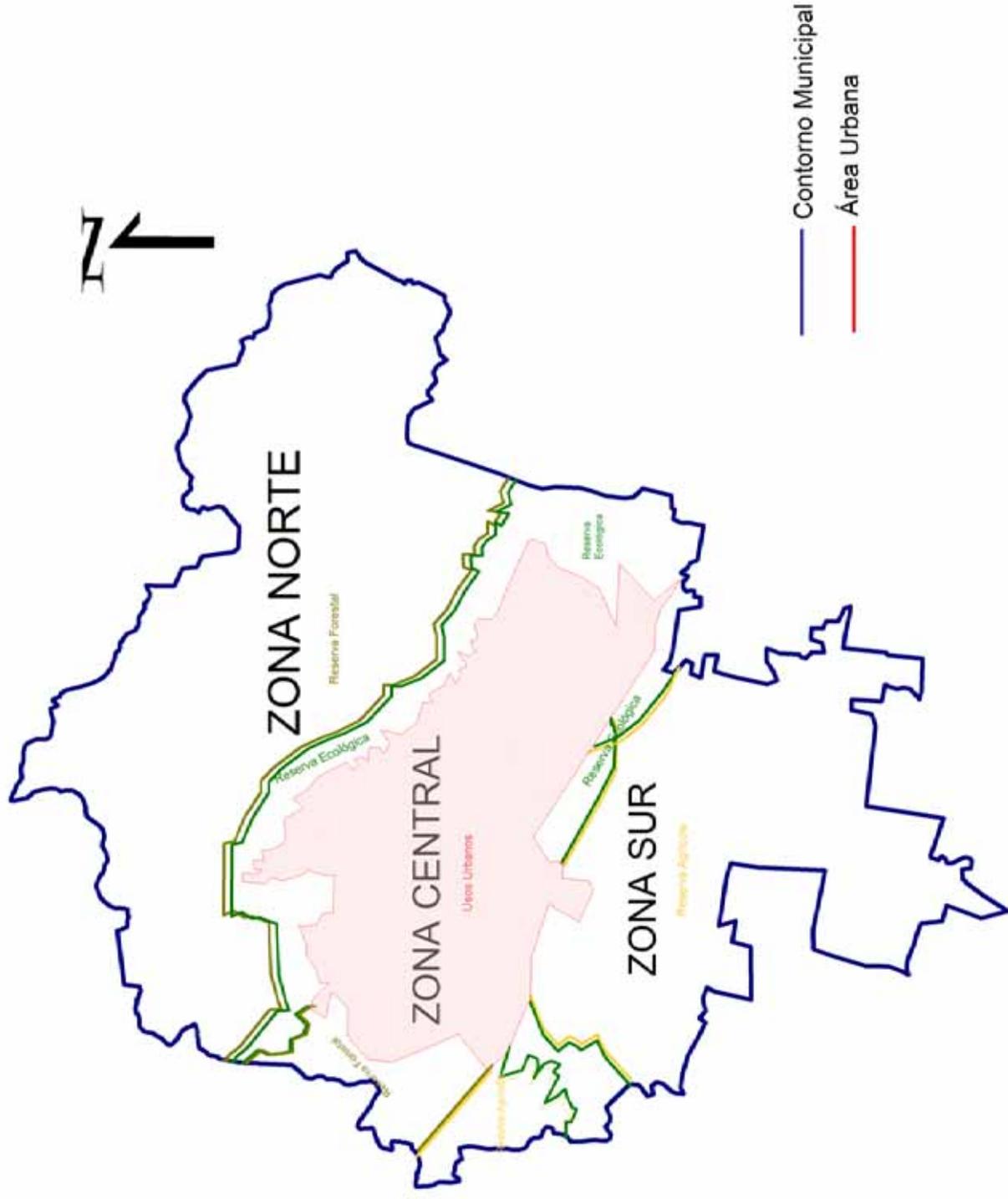
FUENTE: Elaboración propia con base en los Planes Directores de Desarrollo Urbano Actualizaciones 1986 y 1991.

MAPA 8. 1995: ÁREA A PLANEAR SEGÚN EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LEÓN 1995

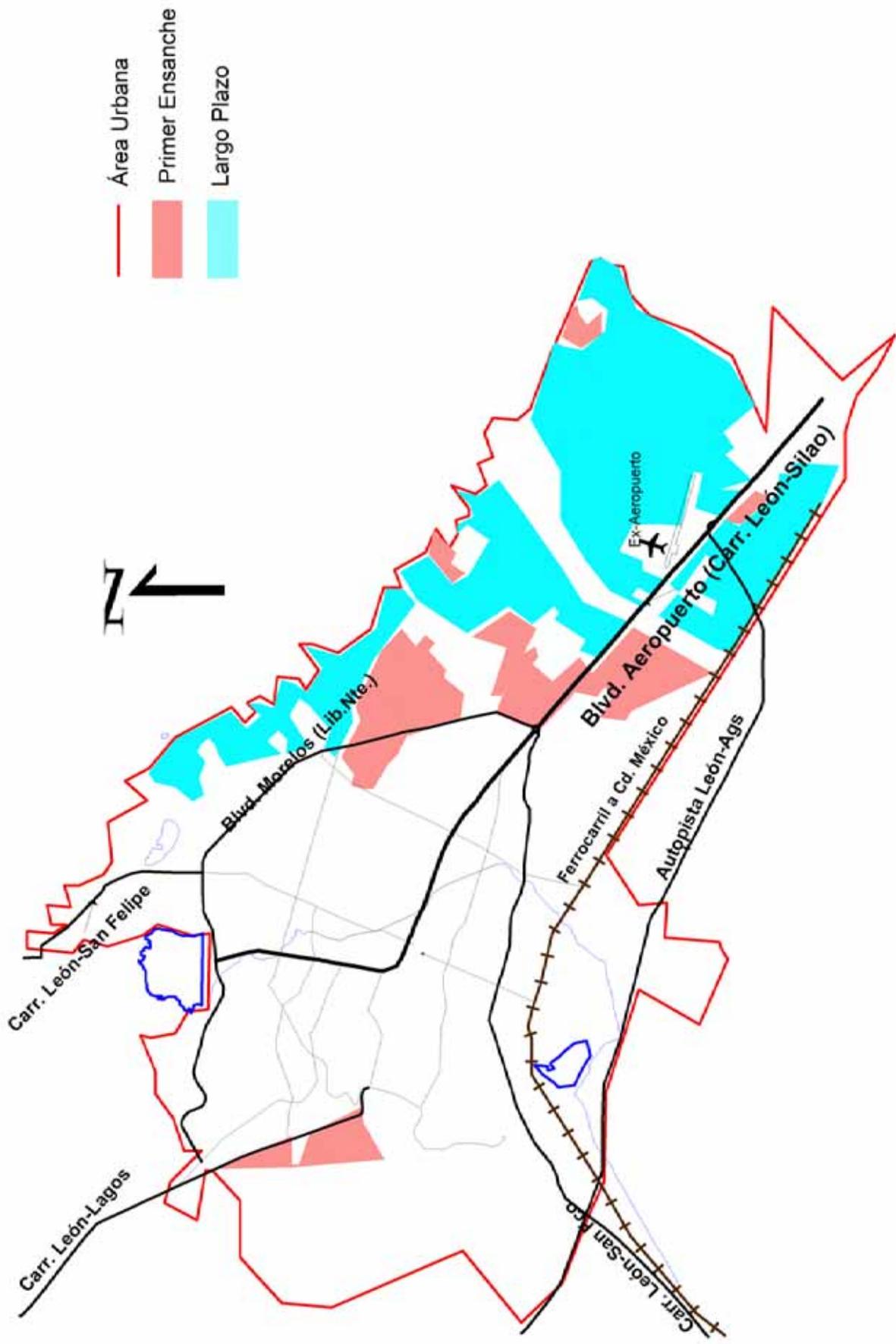


Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León 1995.

**MAPA 9. 1997: ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL  
EN BASE A TRES GRANDES ZONAS**

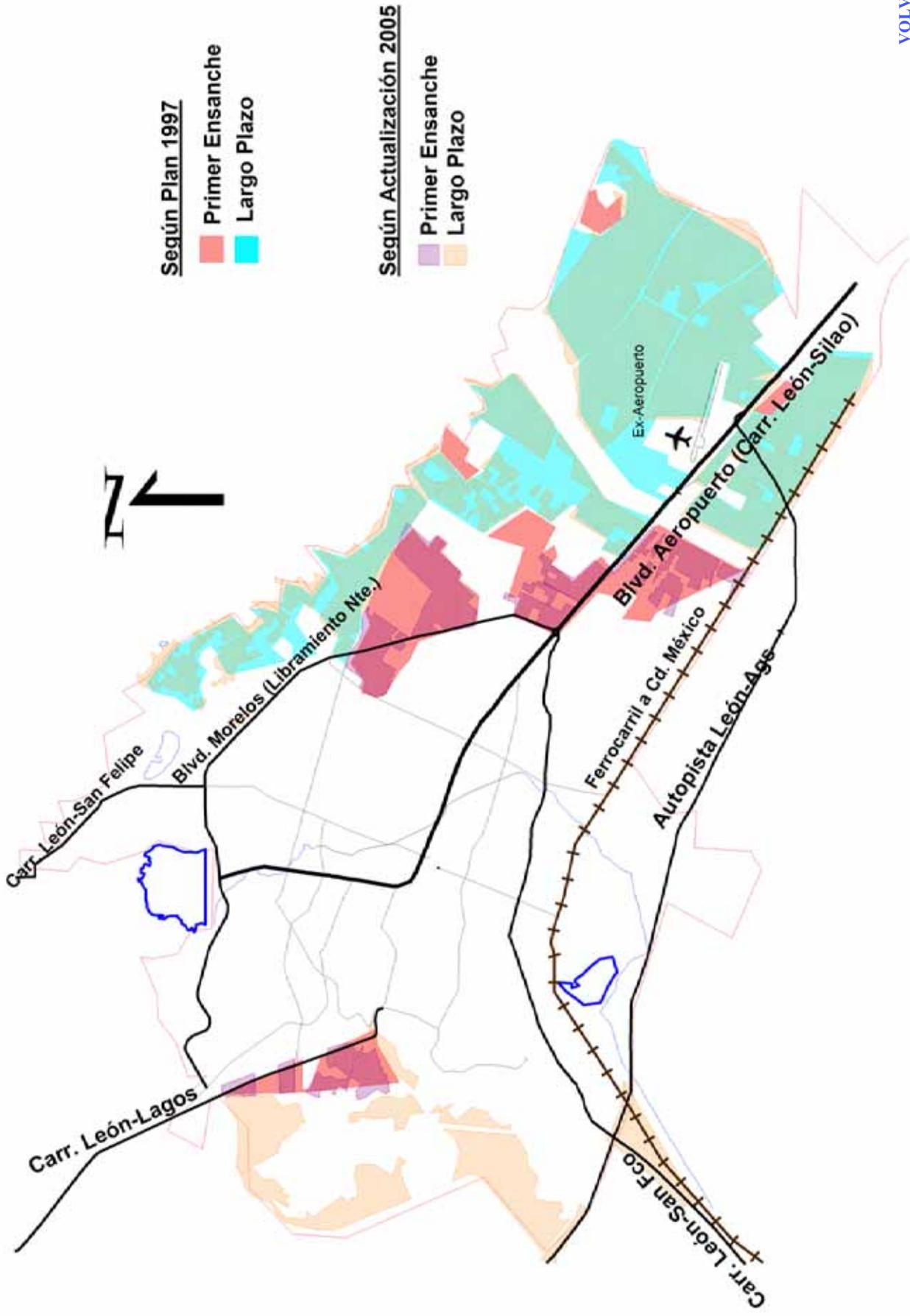


MAPA 10. 1997: ETAPAS DE CRECIMIENTO SEGÚN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



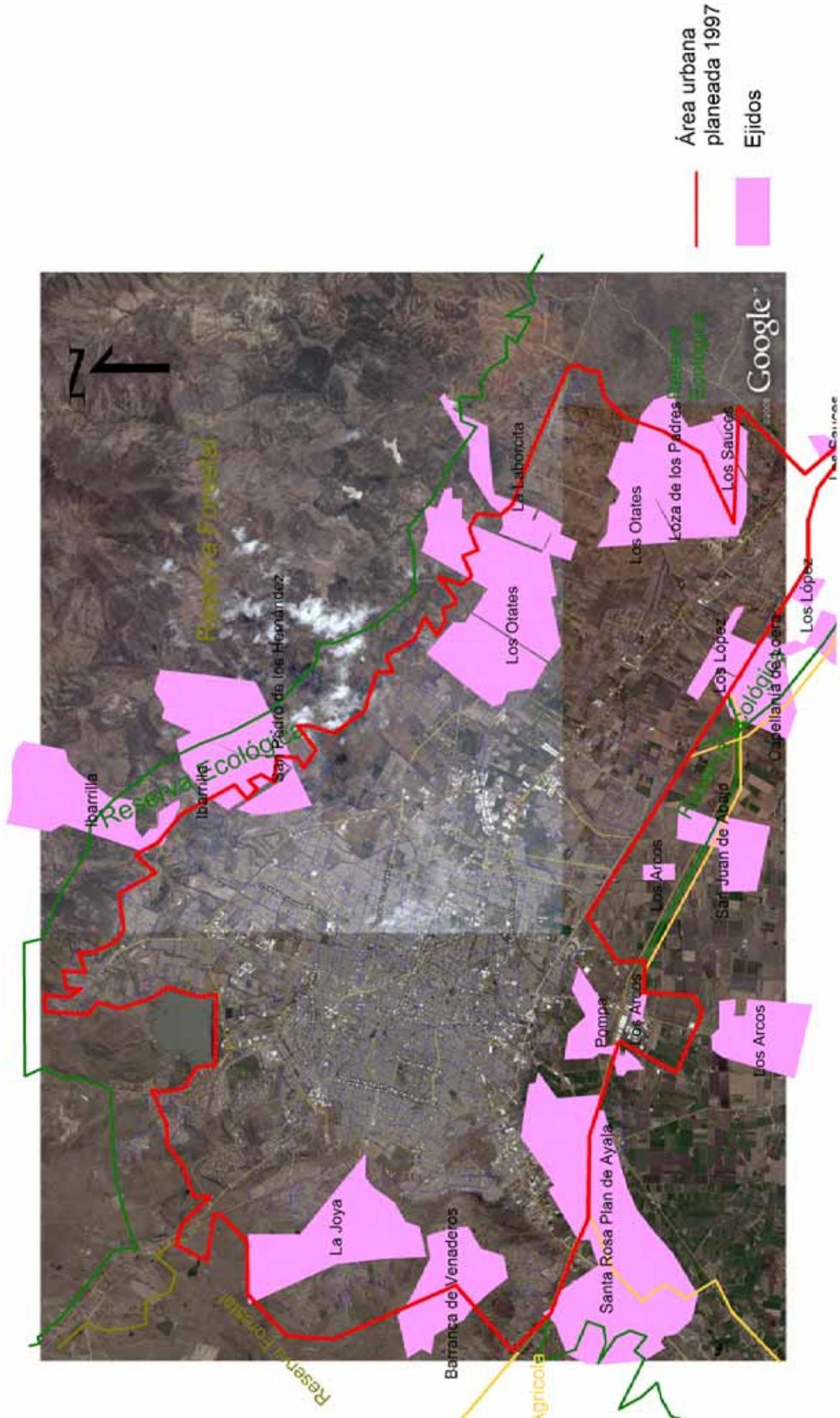
Fuente: Elaboración Propia con base en el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial León Hacia el Futuro 1997.

**MAPA 11. COMPARATIVO DE LAS ETAPAS DE CRECIMIENTO SEGÚN EL PLAN DE 1997 Y LA ACTUALIZACIÓN DE 2005**





**MAPA 12-A. EJIDOS EN EL ÁREA DE INFLUENCIA DE LA CIUDAD RESPECTO DEL ÁREA URBANA PLANEADA EN 1997**



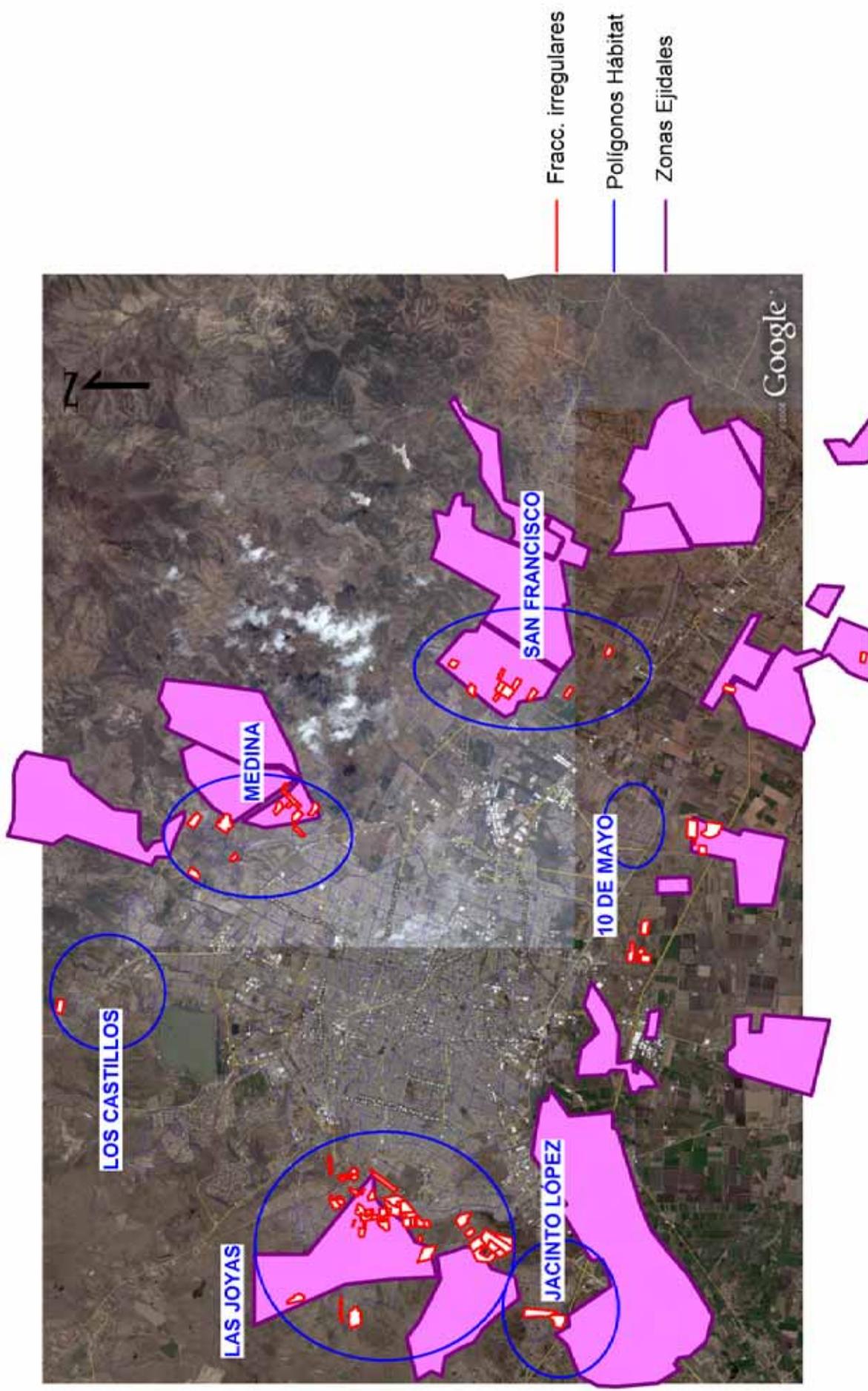
Fuente: Elaboración propia con base en "Núcleos agrarios en áreas de crecimiento de la Zona Metropolitana León-Silao" del Sistema Urbano Nacional-SEDESOL y Plan Estratégico Territorial y Urbano León hacia el Futuro 1997

**MAPA 13. PRINCIPALES "ASENTAMIENTOS ESPONTÁNEOS ALGUNOS YA REGULARIZADOS"  
LOCALIZADOS EN 1989 Y SU RELACIÓN CON EL ÁREA SUSCEPTIBLE DE DESARROLLO URBANO  
(ASDU) DE 1986 Y 1991**



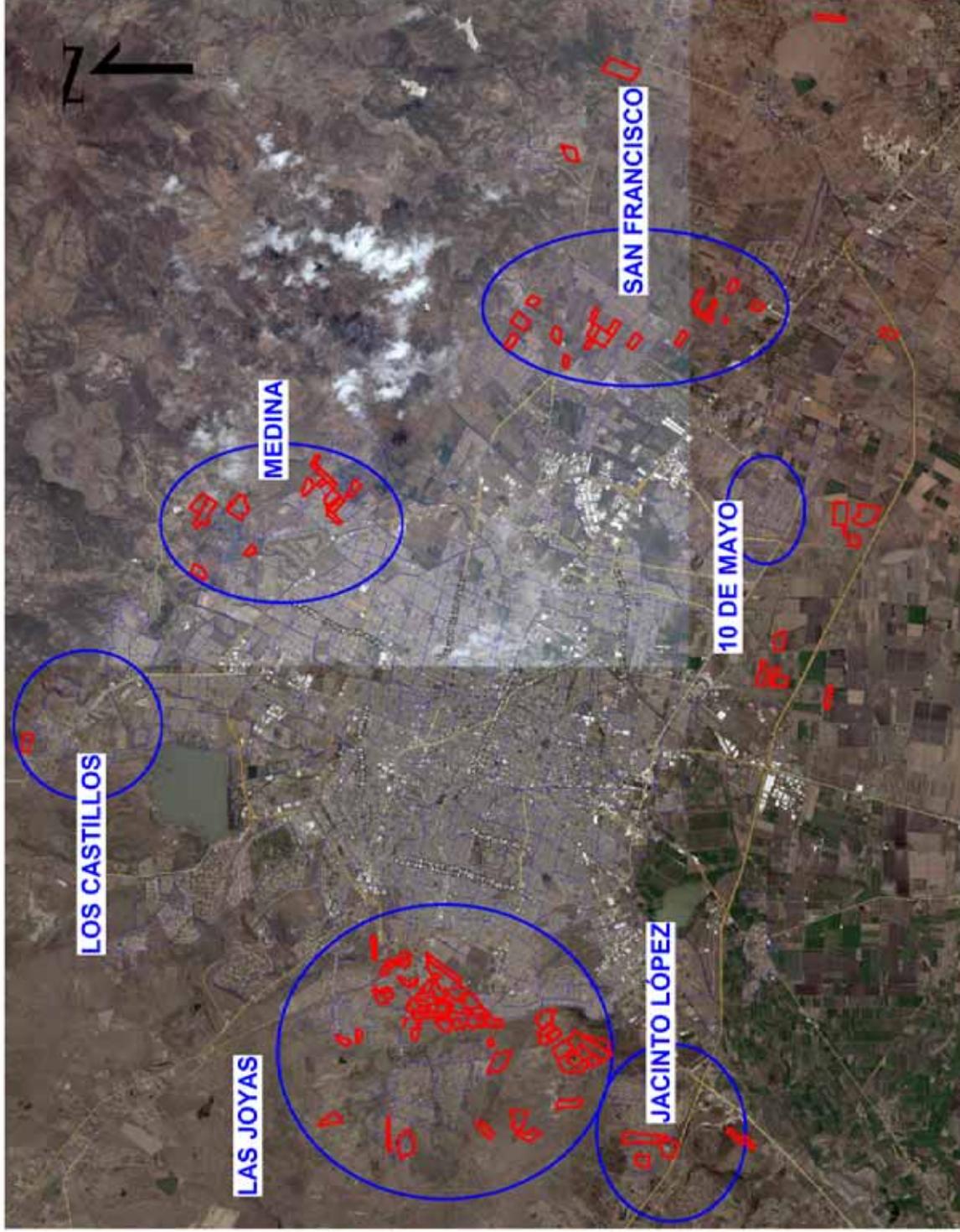
Fuente: Elaboración propia en base al Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Gto., Actualización de 1991.

**MAPA 14. FRACCIONAMIENTOS IRREGULARES CON ASENTAMIENTO, SEGÚN CENSO IMUVI 2003, EN RELACIÓN CON POLÍGONOS HÁBITAT Y ZONAS EJIDALES**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Fraccionamiento Irregulares IMUVI 2003. Únicamente se incluyen 88 de los 156 fraccionamientos con asentamiento cuya localización fue posible.

**MAPA 15. PRINCIPALES ÁREAS DE IRREGULARIDAD  
SEGÚN DEFINICIÓN DE POLÍGONOS DE ACTUACIÓN DE HABITAT-SEDESOL 2003**



Fuente: Elaboración propia con base en los estudios Hábitat Sedesol