

Veinte años de políticas de desarrollo urbano-regional en Jalisco

SERGIO MANUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

En 1998 se cumplieron veinte años del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en México. A partir de éste se elaboraron una serie de estudios, planes y programas tendientes a planificar el crecimiento y el desarrollo del proceso urbano por parte del gobierno federal, en coordinación con los niveles estatal y municipal.

El principal objetivo de dichos planes ha sido llevar a cabo un proceso de descentralización de las grandes metrópolis del país en beneficio de ciudades de menor tamaño, a fin de alcanzar el equilibrio en el sistema de ciudades del país para conseguir un crecimiento y desarrollo más equitativo entre las mismas y solucionar los problemas de marginación social.

Sin embargo, luego de veinte años de haber institucionalizado la planeación del desarrollo urbano en México, ésta ha estado sujeta a varias críticas, cuestionando principalmente su efectividad; hoy en día aún se padecen problemas de aglomeración urbana y continúan marginadas muchas ciudades y regiones.

En este artículo se hace una revisión de las propuestas de los diferentes planes de desarrollo urbano y se evalúa qué tan efectivos han sido

para resolver la problemática de una mala distribución de la población y de los recursos en el país.

Para ello se toma como caso de estudio a Jalisco, estado que cuenta con un patrón de desarrollo urbano muy parecido al nacional, y ha sido similar la experiencia de sus autoridades estatales en la planeación urbana.

Diagnóstico y estrategias de planeación

Desde 1978, año en que se promulgó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a lo largo de cuatro sexenios los tres niveles de gobierno¹ han elaborado diferentes planes y programas de desarrollo urbano. Todos ellos han diagnosticado que la situación del desarrollo urbano, desde los años setenta, tiene grandes desequilibrios causados por la excesiva concentración de la población y de las actividades económicas en las grandes metrópolis (como Guadalajara, Monterrey y la ciudad de México),² lo cual trae consigo marginalidad y sobreexplotación de recursos, tanto en las grandes ciudades como en el sistema nacional urbano.

El objetivo principal de la planeación urbana es contribuir a la gestión de un proceso de desconcentración de las grandes ciudades hacia las consideradas como estratégicas para propiciar un desarrollo socioeconómico más equilibrado de todas las regiones del país. Los objetivos específicos son los siguientes:

1) Detectar aquellas ciudades medias que cuenten con el potencial suficiente para llevar el desarrollo a sus propias regiones.

2) Promover el desarrollo de una red de unidades urbanas –dentro de las cuales tienen mayor importancia las ciudades medias– para que desempeñen la función de articular y cimentar el crecimiento y desarrollo de las regiones donde se ubican; es decir, impulsar un sistema urbano equilibrado.

3) Impulsar los sistemas urbanos alternativos a la región centro del país, sobre todo en las regiones occidente y del Golfo de México; pretende aprovechar las ventajas comparativas de éstas respecto a otras regiones para aumentar la capacidad autónoma de prestación de servicios, invertir en infraestructura productiva; aprovechar economías de escala y de aglomeración, y apoyar de pre-

El autor es profesor-investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

ferencia a centros de servicios regionales, ciudades pequeñas y medias de cada sistema (Poder Ejecutivo, 1983 y 1990).

4) Fortalecer los corredores de desarrollo económico y de enlace interregional con el fin de dotarlos de infraestructura básica para el impulso de los sistemas urbano-regionales; al respecto, el Programa de Desarrollo Urbano 1990-1994 identificaba seis corredores económicos, seis agroindustriales y quince turísticos que buscaban crear la infraestructura básica, principalmente de comunicaciones carreteras, para fortalecer el sistema urbano nacional (Poder Ejecutivo, 1990).

5) Prestación jerárquica de servicios a fin de ampliar la cobertura de servicios urbanos básicos y distribuirlos de manera más equitativa; para ello se determinaron diferentes categorías y niveles de servicios con base en el tamaño y el área de influen-

cia de los centros urbanos de la nación; de esta forma se crearía una red jerarquizada de centros de población por niveles de atención.

A partir de estos objetivos se propusieron acciones que permitieran cumplir con dichos objetivos, las cuales funcionaron con base en el tamaño de la ciudad y de la región. De esta manera, se propuso la siguiente clasificación de ciudades: 1) *de control*, para las grandes aglomeraciones de población, en especial para desalentar su crecimiento por los altos costos sociales; 2) *de consolidación*, para centros urbanos cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar; 3) *de impulso*, para localidades que tienen disponibilidad de agua y áreas de crecimiento, así como condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para asimilar la inmigración, en ellas se promoverá la dotación de infraestructura, equipamiento, vi-

vienda y servicios, asimismo se aprovecharán racionalmente sus recursos naturales y se pondrá especial cuidado en la conservación del medio ambiente; 4) *de integración urbano-rural*, para centros de población que puedan contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios, así como a complementar la actividad económica agropecuaria a través de la comercialización, el procesamiento y la producción local.

Para aumentar la cobertura de los servicios, se propuso crear una red nacional de centros de población de servicios jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural.

Por último, con el objeto de impulsar y consolidar a las ciudades estratégicas, en octubre de 1994 se creó el Programa de 100 Ciudades, el cual contemplaba apoyos financieros para invertir en obra pública de infraestructura urbana, servicios, medio ambiente, asistencia y capacitación a los gobiernos locales de ciudades que contaran con el potencial suficiente para su desarrollo y pudieran competir en el marco del Tratado de Libre Comercio.

Financiamiento para el desarrollo

Son dos los instrumentos de financiamiento en que se basan estas propuestas de desarrollo. Primero, la inversión pública federal, que tiene como finalidad orientar los recursos públicos federales a obras de infraestructura social y productiva en las regiones más pobres; esta inversión se dirige a las ciudades prioritarias. Segundo, los convenios únicos de desarrollo, que son los instrumentos jurídicos, administrativos y progra-

Ciudades y tipos de política en Jalisco, 1978, 1984 y 1994

Ciudades	Tipo de política contenida en los planes 1978, 1984 y 1994
ZMG	Ordenamiento y regulación De servicios para la región occidente
Lagos de Moreno	De impulso Servicios a nivel subregional
Puerto Vallarta	De impulso Servicios a nivel subregional
Ocotlán	De impulso Servicios de integración urbano-rural
Ciudad Guzmán	De integración urbano-rural Servicios a nivel a subregional
Ameca	De integración urbano-rural Servicios a nivel estatal
Autlán	Integración urbano-rural Servicios de integración rural

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Secretaría de Planeación, Gobierno del Estado de Jalisco, y Gobierno Federal, 1978, 1984 y 1994.

máticos a través de los cuales los ejecutivos federal y estatal establecen compromisos que integran diversas acciones que promueven y propician la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal. Estos convenios están encaminados a descentralizar programas federales de inversión (como carreteras, escuelas, centros de salud y comercios) y fueron creados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido por el gobierno de Miguel de la Madrid, el cual ayudaría a fortalecer las haciendas públicas locales y a promover el desarrollo regional.

Planeación urbana en Jalisco

Como se señaló anteriormente, el caso de Jalisco es idéntico a la situación nacional. Guadalajara y su área conurbada³ tenía en 1995 el 58 por ciento de la población estatal, concentraba alrededor del 60 por ciento de los establecimientos comerciales, de servicios y manufactureros y, por lo tanto, la inversión pública y privada se orientaba principalmente a esta gran metrópoli.

Es por ello que la planeación del desarrollo urbano se ha orientado a propiciar la descentralización de la zona metropolitana y a consolidar el crecimiento y desarrollo de las ciudades de Lagos de Moreno, Ocotlán, Ciudad Guzmán, Tepatlán, Ameca, Autlán y Puerto Vallarta, a las que se clasificó como centros de servicios.

En lo que corresponde al Programa de 100 Ciudades, éste considera apoyar las de Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Tepatlán y Ocotlán. De igual manera, los recursos para apoyar el desa-

Año	Localidades urbanas	Población urbana	Localidades rurales	Población rural
1960	6	872 007	8 548	1 490 946
1970	10	1 510 831	9 716	1 885 755
1980	21	2 609 395	9 840	1 758 118
1990	28	3 574 761	9 124	1 727 928
1995	34	4 171 135	11 987	1 820 041

FUENTE: Tomado del cuadro 3 de Olmos y González, "Cambios y tendencias de la urbanización en el occidente de México", inédito.

rollo de estas ciudades provenían de la inversión pública federal, del Convenio Unico de Desarrollo, del Programa Nacional de Solidaridad y, actualmente, del llamado ramo 23.

Evolución del desarrollo urbano, 1978-1998

México ha experimentado un proceso acelerado de urbanización a partir de la década de los años cuarenta; en 1940 sólo el 20 por ciento de la población urbana nacional vivía en localidades urbanas, para 1990 esta población se incrementó hasta llegar a 60 por ciento.

Jalisco, al mismo ritmo que el país, experimentó un aumento en su población urbana. En 1960 contaba con sólo seis localidades urbanas y una población urbana de 872 mil habitantes; en cambio, las localidades consideradas rurales eran 8 548 y contaban con una población de 1 490 946 habitantes. Sin embargo, para 1995 había en el estado 34 localidades urbanas con más de cuatro millones de habitantes, y las localidades rurales eran cerca de 12 mil y en ellas habitaban casi dos millones de pobladores. Lo anterior muestra que si bien han aumentado las localidades y la población rural, las urbanas concen-

tran el setenta por ciento de la población.

El crecimiento urbano en Jalisco ha tendido a descentralizarse; sin embargo, aunque las ciudades consideradas prioritarias han tenido un crecimiento importante, la capital tapatía sigue concentrando la mayor parte de la población, y la conurbación ya alcanzó a municipios como Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

Por otra parte, si bien la zona metropolitana de Guadalajara ha tenido un ritmo de crecimiento menor que el de otras ciudades de Jalisco, experimenta un mayor ritmo de crecimiento en su extensión territorial. Por ejemplo, entre 1970 y 1990 su extensión pasó de 126.77 a 274.81 kilómetros cuadrados,⁴ lo cual muestra que en veinte años creció más del doble, con una tasa de crecimiento medio anual de 4 por ciento. Asimismo, se habla de que el 60 por ciento de la mancha urbana incorporada a la zona metropolitana lo hizo de manera irregular, lo cual ha traído problemas graves como irregularidad en la tenencia de la tierra, falta de servicios, marginalidad y el que los gobiernos municipales se vean imposibilitados para solucionar estos problemas. Entre los municipios que se encuentran en esta situación están

Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque, y recientemente también El Salto y Tlajomulco.

Por otro lado, la zona metropolitana de Guadalajara concentra los establecimientos manufactureros; es la única zona urbana del estado –y posiblemente del occidente de México– que cuenta con una planta industrial moderna. Por lo tanto, las principales inversiones fluyen hacia la zona metropolitana de Guadalajara, en particular a los municipios de El Salto, Tlajomulco y Zapopan.

En cambio, las ciudades estratégicas poco han contribuido a la desconcentración poblacional, y no se ha visto afectado su orden de crecimiento. Un ejemplo es Puerto Vallarta, que se puede considerar como una ciudad exitosa en lo que corresponde a su economía, pero que ha empezado a sufrir desórdenes en su crecimiento urbano, lo cual ha traído problemas ambientales que posiblemente repercutirán en su competitividad en el sector turístico respecto de otros centros urbanos dedicados a la misma actividad.

Un problema parecido ocurre en Ciudad Guzmán, que si bien no ha tenido el éxito económico que se esperaba (el objetivo era convertirla en una ciudad industrial por su cercanía con el puerto de Manzanillo), sí ha logrado un crecimiento significativo en su extensión urbana a partir de 1986, posiblemente a raíz del terremoto de septiembre de 1985. En 1986, después de un crecimiento moderado de la mancha urbana, se extendía sobre 794 hectáreas, mientras que en 1990 cubría 1 312.6 hectáreas (Medina, 1998); es decir, en cuatro años el área urbana tuvo una tasa de crecimiento físico anual del 13.39

por ciento. En 1995 llegó a 1 644.9 hectáreas, con una tasa de crecimiento de 1990 a 1995 de 4.62 por ciento promedio anual. Cabe señalar que la tasa de crecimiento poblacional para estos dos periodos fue de tan sólo 1.77 y 2.39 por ciento, respectivamente; el crecimiento ha generado la incorporación de suelo informal.

Por su parte, las ciudades de Lagos de Moreno, Tepatitlán y Ocotlán presentan carencias en la prestación de servicios, por lo que se podría decir que están imposibilitadas para atender a su región de influencia, principalmente en el caso de Lagos de Moreno que, según los datos del conteo de población de 1995, presenta fuertes carencias en agua potable y drenaje.

Por último, en lo que corresponde a las ciudades clasificadas como de integración urbano-rural, según Arroyo y Palacios, para 1990 presentaban niveles de desarrollo socioeconómico altos como fruto de su actividad agroindustrial; sin embargo, en lo que corresponde a su crecimiento poblacional han presen-

tado una disminución, principalmente en el caso de Autlán. Lo anterior significa que existe expulsión poblacional, por lo que no cumple con el propósito de albergar corrientes migratorias. Cabe comentar que en el caso de Autlán la actividad agroindustrial ha decaído en los últimos diez años.

Algunas explicaciones

Son varias las críticas que se han hecho a la política urbana de los últimos veinte años; algunas de ellas resaltan la excesiva utilización de estrategias *espacialistas* que recurren a la política regional para resolver los problemas sociales y que provoca confusiones. Boris Graizbord, Adrián Aguilar y Álvaro Sánchez (1996: 93, 94) señalan que existen dos aspectos fundamentales que hay que tratar, el primero es que se privilegia la toma de medidas redistributivas de tamaños y lugares de población y se atienden menos las relaciones de beneficios sociales y económicos; es decir, medidas sustentadas en la falsa idea

Población urbana y tasa de crecimiento poblacional de las principales ciudades de Jalisco, 1970-1995

Ciudad	Población urbana 1995	Tasa de crecimiento poblacional		
		1970-1980	1980-1990	1990-1995
ZMG	3 278 968	4.2	2.4	2.8
Puerto Vallarta	121 844	4.8	9.2	5.4
Ciudad Guzmán	81 720	2.3	1.7	2.3
Lagos de Moreno	75 220	2.7	3.7	3.4
Ocotlán	70 537	3.2	2.4	2.4
Tepatitlán	65 930	3.6	2.6	4.0
Ameca	56 231	1.1	1.0	0.1
Autlán	47 509	0.9	0.9	0.0

FUENTE: Elaborado con base en datos de INEGI, IX, X y XI Censo de población y vivienda y Conteo de población y vivienda 1995.

de que la distribución de población, recursos y actividades económicas sobre el espacio determina todo.

En segundo lugar, y ligado a lo anterior, se ha creído casi mecánicamente que el propósito central de estas políticas consiste en adoptar estrategias que fortalezcan los niveles urbanos intermedios, preferentemente con base en un bien jerarquizado sistema de ciudades, tipo lugar central, que faciliten la difusión del desarrollo a las regiones y/o ciudades más atrasadas.

Una segunda explicación es la asignación de los recursos por inversión federal y por los convenios únicos de desarrollo; si el propósito era canalizar mayor inversión a lugares que contribuyeran a la descentralización de la actividad humana del país, éstos no se desconcentraron y, más que atender los objetivos de la política urbana, respondieron a la política económica vigente. De esta manera, los recursos fluyeron principalmente hacia las grandes ciudades que eran rentables o hacia las ciudades que respondían al objetivo económico del gobierno federal.⁵

El mismo esquema se reprodujo en Jalisco. En los tres últimos sexenios de gobierno y en lo que va del actual, la mayoría de la inversión se ha dirigido a la zona metropolitana de Guadalajara. Durante el sexenio de 1978 a 1983, del total de inversión (federal, estatal y particular) el 25 por ciento lo captó la zona metropolitana de Guadalajara, mientras que ciudades medias como Ameca, Autlán, Ciudad Guzmán, Ocotlán, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, Puerto Vallarta y Tepatitlán obtuvieron en conjunto el 16.4 por ciento de ese total. Cabe comentar que de la inver-

sión asignada por parte del estado 47 por ciento fue para Guadalajara y su zona conurbada, mientras que las ciudades medias tuvieron sólo el 13 por ciento, lo cual contradice el discurso de descentralización del gobierno estatal.

Los siguientes sexenios sucedió lo mismo, entre 1983 y 1989 del total de la inversión se destinó alrededor del 48 por ciento para la zona metropolitana, considerando como parte de ésta los municipios de El Salto y Tlajomulco de Zúñiga; tan sólo a Guadalajara y Zapopan correspondió el 43 por ciento de la inversión. Las ciudades medias tuvieron cierto repunte ya que les correspondió cerca del 20 por ciento de la inversión total.

Finalmente, para el sexenio 1989-1995, si bien el monto total para la zona metropolitana disminuyó hasta el 20 por ciento del total de la inversión ejercida, las ciudades medias únicamente obtuvieron 8 por ciento; Lagos de Moreno fue la más favorecida debido a la preferencia que tenía el presidente Salinas por esta ciudad. También cabe comentar que con el Programa de 100 Ciudades realmente la inversión hacia éstas se duplicó,

principalmente para Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Ocotlán, Tepatitlán y Ciudad Guzmán.

El Programa de 100 Ciudades es muy selectivo y busca apoyar aquellas que tienen la posibilidad de competir en la economía nacional e internacional; la idea es que estas ciudades funcionen como polos de desarrollo y que irradien este desarrollo en sus regiones. Posiblemente esta medida pueda tener éxito en el plano económico, pero no en el social ya que hasta el momento ha contribuido poco al desarrollo de sus regiones. Un ejemplo es Puerto Vallarta, que ha contribuido escasamente al desarrollo de su región.

Conclusiones

Veinte años después del primer plan de desarrollo urbano en México, aún se observan incongruencias en los objetivos y estrategias tendientes a regular el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Por ello, más que generar un equilibrio en el uso de recursos, se han agudizado los problemas no únicamente en las metrópolis del país, sino también en las ciudades de tamaño intermedio, tal

Porcentaje de habitantes sin servicio de agua entubada y drenaje.
Zona metropolitana de Guadalajara y ciudades prioritarias, 1995

Municipios de la ZMG	Agua	Drenaje	Ciudad	Agua	Drenaje
Tlaquepaque	13.77	12.27	Tepatitlán	7.77	14.62
Tonalá	16.89	8.30	Puerto Vallarta	5.20	4.03
Tlajomulco	15.14	13.49	Ocotlán	7.22	4.44
Zapopan	5.47	1.57	Lagos de Moreno	19.06	31.82
El Salto	26.64	14.95	Ciudad Guzmán	1.97	2.14
Juanacatlán	11.24	7.47	Ameca	5.56	13.87
Guadalajara	0.35	0.16	Autlán	5.02	12.65

FUENTE: Calculado con base en el Censo de población y vivienda 1995 del INEGI.

pareciera que se exportaron a éstas los problemas de las grandes ciudades.

Si no se tiene un control del crecimiento y desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio y de las zonas metropolitanas del país, a los problemas de las metrópolis se sumarán los de las ciudades medias, que ya empiezan a manifestar rezagos en la prestación de servicios y desorden en su expansión urbana.

La planeación del desarrollo urbano-regional tiene que cambiar su conducción; se debe fortalecer la planeación del nivel municipal para obtener mejores evaluaciones de la situación del desarrollo urbano que existe en los municipios, principalmente en aquellos que cuentan con mayor grado de urbanización, ya sean metropolitanos, ciudades intermedias o pequeñas. A la vez, es necesario capacitar e incorporar profesionales de la planeación urbana a las administraciones municipales, de esta manera se podrán integrar las estrategias centrales con las locales y conseguir una planeación urbana más coherente e integral.

Una de las fallas de la planeación urbana es que se quieren resolver los problemas sociales con una estrategia meramente *espacialista*, cuando se debe dar una solución social; es necesario incorporar la opinión de los diferentes estratos sociales a fin de proponer soluciones a los problemas urbanos. Un ejemplo de ello son las consultas que realiza el ayuntamiento de Guadalajara para la actualización de sus planes parciales.

Para finalizar, se puede decir que hoy más que nunca es necesaria la planeación urbana, día con día se

incorporan mayor número de habitantes y hectáreas a lo urbano, por lo cual es necesario planear para contar con ciudades que puedan ofrecer más bienestar a sus habitantes.

Notas

- ¹ Como fueron el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y el actual Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, además del Programa de 100 Ciudades, promovidos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). A cada uno de éstos le correspondió su programa y plan estatal y municipal.
- ² Cabe comentar que en el Programa de 100 Ciudades 1994, además de las tres anteriores, se considera a la ciudad de Puebla como metrópoli que debe controlar su crecimiento y desconcentrarse.
- ³ Los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco.
- ⁴ En aquel entonces la conformaban los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque.
- ⁵ Como fueron en su tiempo las ciudades de Poza Rica, por el auge petrolero, y Lázaro Cárdenas, cuando tuvo lugar el crecimiento de la industria siderúrgica.

Bibliografía

- Aguilar, Guillermo, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, Instituto de Geografía-UNAM, El Colegio de México y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1996.
- Arroyo, Jesús y Ricardo García, "El desarrollo regional de Jalisco, 1970-1990", *Carta Económica Regional*, núm. 30 (mayo-junio de 1997), Ineser-Universidad de Guadalajara.

Carrillo, Salvador, *La problemática del transporte público de pasajeros en la zona metropolitana de Guadalajara*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994 (Cuadernos de Divulgación, 44).

- "Desarrollo y deterioro ecológico de la zona metropolitana de Guadalajara", *Carta Económica Regional*, núm. 27 (noviembre-diciembre de 1992), Ineser-Universidad de Guadalajara, pp. 3-13.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Departamento de Planeación y Urbanización, *Plan Estatal de Ordenamiento y Regulación de los Asentamientos Humanos 1978-1983*, Guadalajara, 1978.
- *Por la grandeza de Jalisco. Inversión pública 1978-1983*, Guadalajara, 1978.
- I, II, III, IV, V y VI informes de gobierno, 1983-1989.
- I, II, III, IV, V y VI informes de gobierno, 1989-1995.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1989-1994*, Gobierno de la República, México, 1989.
- González, Sergio y Edgar Olmos, "Cambios y tendencias de la urbanización en el occidente de México", ponencia presentada en el *XX Congreso Nacional de la Red Nacional de Investigación Urbana*, Tlaxcala, del 29 de septiembre al 5 de octubre de 1997.
- INEGI, IX, X y XI censos de población y vivienda.
- INEGI, *Conteo de población y vivienda, 1995*, Aguascalientes, 1995.
- Medina, Marcos, "Un estudio de la estructura urbana en las ciudades medias", 1998, inédito.
- SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978-1983*, Gobierno de la República, México, 1978.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de 100 Ciudades: una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado*, Gobierno de la República, México, 1994.