

**El Colegio de México**  
**Centro DE Estudios Demográficos y DE Desarrollo Urbano**  
**Maestría en Estudios Urbanos**  
Promoción, 1995 - 1997

**La Planeación Urbana en Puerto Vallarta**

**Tesis para optar por el grado de Maestro en Estudios Urbanos**  
**José Víctor Torres Bueno**

**Gustavo Garza**  
Director de Tesis

**Manuel Angel Castillo**  
Lector

*México, D.F., Enero de 1998*

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL DE LA PLANEACIÓN URBANA E IMPLICACIONES MUNICIPALES</b>	<b>7</b>
<i>1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la planeación local del desarrollo urbano</i>	<i>8</i>
<i>2. Ley General de Asentamientos Humanos</i>	<i>13</i>
<i>3. Constitución Política del Estado de Jalisco, 1918</i>	<i>19</i>
<i>4. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, 1977</i>	<i>21</i>
<i>5. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1993</i>	<i>26</i>
<i>6. Reflexiones de la evolución del marco legal de la planificación urbana, 1976-1993</i>	<i>35</i>
<b>CAPÍTULO II. INVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA EN PUERTO VALLARTA</b>	<b>37</b>
<i>1. Algunas consideraciones sobre la legitimación de la planeación urbana</i>	<i>38</i>
1.1. El virtual cumplimiento de la normatividad en el Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1982	39
1.2. Las consecuencias del dislocamiento entre la LAHEJ, 1977, y las reformas al artículo 115 constitucional en el Pgdupv, 1989	41
1.3. La relativa autonomía municipal para planificar, el Pdupv, 1995-1997	43
<i>2. La base de análisis para la planeación urbana en Puerto Vallarta</i>	<i>45</i>
2.1. La persistencia del diagnóstico del Ppdupv, 1980	45
2.2. Una visión común para el futuro de Puerto Vallarta, los pronósticos	61
<i>3. La ausencia de los elementos de la problemática urbana, el caso especial del Pdupv, 1995-1997</i>	<i>63</i>
<i>4. Comentarios sobre el origen y análisis de la planeación en Puerto Vallarta</i>	<i>64</i>
<b>CAPÍTULO III. NORMATIVIDAD Y ESTRATEGIAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO DE PUERTO VALLARTA</b>	<b>66</b>
<i>1. El principio de la confusión: generalidades e indefiniciones en el Pgdupv, 1982</i>	<i>66</i>

<i>2. Discontinuidad y vacíos en la formalización del Pgdupv, 1989</i>	72
<i>3. Concretando la confusión, el Pdupv, 1995-1997</i>	81
<b>CONCLUSIONES: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA PLANEACIÓN URBANA EN PUERTO VALLARTA</b>	<b>88</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>93</b>

## PRÓLOGO

En México, los estudios y las políticas urbanas tradicionalmente se han centrado en las principales metrópolis del país, especialmente en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Los múltiples problemas generados a partir de su elevada concentración de población y de las actividades económicas, tales como la contaminación de sus ecosistemas, la inseguridad pública, el déficit habitacional, la carencia de infraestructura y de servicios, entre otros, han sido la base de la reflexión académica y del campo de acción del Estado para enfrentarlos. Lo anterior relegó en buena medida la situación de las ciudades medias y pequeñas dentro del proceso de urbanización mexicana.

No es sino hasta hace algunos años, finales de los setenta, que las ciudades medias empezaron a ser vistas desde una óptica diferente, derivada de la negativa “macrocefalia” imperante en el sistema urbano mexicano, esto es, la concentración excesiva de la población en unos cuantos puntos del territorio y, a su vez, la dispersión de un gran número de localidades pequeñas. En la esfera gubernamental, se les consideró como espacios que tenderían a equilibrar el desarrollo urbano del país, propósito central de la política urbano-regional. De esta suerte, las ciudades medias son concebidas como una posibilidad tanto de reducir lo que parece una costosa concentración en el aspecto social, como de integrar la población dispersa “a los beneficios del desarrollo” o, como ahora parece el caso, compensar a la población de las regiones periféricas de los costos del modelo de industrialización vigente durante las últimas cuatro décadas (Graizbord, B., et al, 1996).

Paralelamente a la apuesta de las políticas urbano-regionales en favor de la descentralización, la tendencia observada en los años ochenta muestra el fortalecimiento de este tipo de ciudades. Las investigaciones sobre el tema señalan dos características del crecimiento urbano en México que destacan en las últimas dos décadas: la primera es que el porcentaje de población urbana ha ido aumentando; la segunda que los niveles bajos de jerarquía urbana están creciendo más rápido, traduciéndose en una redistribución de la población urbana, dicho de otro modo, lo que se percibe es la desconcentración del crecimiento urbano de las metrópolis hacia algunas ciudades secundarias.

Se trata de un proceso que ha significado, al menos coyunturalmente durante 1980-1990, un abatimiento del crecimiento urbano de las grandes ciudades y donde ha cobrado importancia las ciudades secundarias en expansión. Fenómeno vinculado a la transformación de la economía mundial<sup>1</sup> que a su vez ha producido una nueva división

---

<sup>1</sup> La reconversión industrial y tecnológica, que encuentra sus orígenes en los países desarrollados, ha permitido la fragmentación de los procesos productivos y su relocalización en diversas naciones y regiones. Los criterios de localización ya no tienen como determinante básico las fronteras nacionales, sino que se rigen por las ventajas comparativas que ofrecen ciertas regiones, asociadas a la minimización de costos de producción, al alto nivel de eficiencia y productividad de los trabajadores (calificación y costo), y disponibilidad de infraestructura. Ello ha motivado que se inicie una competencia tanto entre países como regiones para captar las inversiones y ganar los mercados internacionales. Para introducirse en el tema, véase, Bendensky, León, “Economía regional en la era de la globalización” en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, Núm.11, noviembre, 1994.

internacional del trabajo e impactado a nivel territorial, dando lugar a una nueva geografía de la producción, con efectos notorios y patentes en la dispersión de nuevas áreas industriales; relocalización de la población e incremento de migraciones urbana-urbanas; estructuras ocupacionales espacialmente más diferenciadas y terciarizadas (Guillermo Aguilar y Francisco Rodríguez, 1997)<sup>2</sup>.

También, de manera indudable, la práctica de la planeación del Estado mexicano ha influido en el creciente interés por las ciudades medias. Es en el contexto de la efervescencia latinoamericana por la planeación, cuyo antecedente más notable se encuentra en la Reunión de Punta del Este, Uruguay, realizada a finales de los años sesenta, en donde se estableció la necesidad de elaborar planes de crecimiento económico para los países del continente, que la posición política de la planeación comenzó a fortalecerse en México.

En los años posteriores a esta reunión, entre 1971 y 1976, en México se crearon instancias de planeación para los estados, como lo son los Comités Promotores del Desarrollo, la Dirección Nacional del Desarrollo Regional, el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural, etc. Ya en 1974 cada estado contaba con un plan de desarrollo económico. Pero es hasta la segunda mitad de esa década que se puede hablar del principio de la consolidación de la planeación, a través de distintas medidas en la administración pública, entre las que destacan: la expedición en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos; durante el siguiente año, la abrogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la primera convertida en el máximo órgano de planeación del país. Como hecho relevante para las cuestiones urbanas, en 1978 apareció el primer plan nacional de desarrollo urbano, conllevando la elaboración de planes urbanos en cada uno de los estados y en la mayoría de los municipios del país.

La planeación se usó como rasgo innovativo de la administración pública mexicana. En este contexto, la planeación urbana fue cobrando un papel cada vez más destacado al considerársele como el instrumento “adecuado” para regular el crecimiento urbano del país, llevando implícitamente capacidades para optimizar y eficientar los recursos del aparato burocrático e incorporar las demandas sociales a través de la misma, al menos en el discurso.

Guillermo Aguilar explica que el interés de lo urbano en el ámbito político surge ante la crisis política y económica de los sesenta, obligando al presidente Echeverría a

---

<sup>2</sup> En este punto, Aguilar y Rodríguez vinculan esta observación con la tesis de J. Simmons, la cual en grandes rasgos explica que los cambios en la estructura espacio sectorial de la economía repercuten necesariamente en la reestructuración del sistema urbano nacional. Así, las ciudades medias mexicanas muestran un incremento de la población ocupada en los sectores secundario y terciario. Esto mismo sucede con una redistribución del crecimiento urbano, en donde este tipo de ciudades ha crecido, en el lapso 70-90, a tasas superiores a las registradas por las metrópolis del país. Véase, *Economía global y proceso urbano en México*, Guillermo Aguilar y Francisco Rodríguez, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 1997

emprender una reforma para establecer el equilibrio; esta circunstancia llevó a su gobierno a proponer el llamado “desarrollo compartido”, haciendo énfasis en el desarrollo regional, en un intento por rectificar el modelo de acumulación y recobrar la legitimidad perdida debido a las acciones represivas del gobierno anterior. No obstante, como lo aseveran Unikel y Lavell (1979), la aplicación de una política regional nunca fue respaldada por los grupos económicamente poderosos, y el Estado tuvo que recurrir a medidas a nivel urbano con el fin de aliviar las tensiones sociales y racionalizar la dotación de la costosa infraestructura. De esta manera, apuntan los citados autores, el Estado pasó de las cuestiones regionales a un mayor énfasis en lo urbano, recurriendo a una política urbana integral; con la LGAH consolidó la nueva estrategia que necesitaba, al promover los nuevos conceptos de planeación de los asentamientos humanos como generadores de cambio y como un signo de modernización, y alimentó también la retórica ideológica de redistribución de beneficios, por medio de la propuesta corrección de las desigualdades territoriales (citados en: Aguilar, Adrián, 1987).

Se puede establecer que el proceso general de planeación alcanzaría su cenit durante los sexenios posteriores. En el marco de la descentralización administrativa del Estado (1982-1988), se implementó en 1983 la Ley de Planeación Nacional. Un año antes fueron sustituidos los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) por los Comités de Planificación para el Desarrollo (COPLADES). El marco legal de la planeación federal quedó respaldado con la incorporación de los artículos 25 y 26 a la Constitución General de la República; el primero de ellos señala las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional; el ejercicio planificador es definido por el segundo de estos artículos. Por lo que respecta a la planeación urbana local, las modificaciones al artículo 115 previeron que ésta fuese formulada y administrada por los ayuntamientos. Los cambios anteriores se replicaron en los estados, aunque no al mismo tiempo ni de manera homogénea.

Es a la luz del avance de la planeación territorial que se hace imperante interpretar los procesos urbanos a nivel local y regional. Descentralizar, valga la expresión, los casos de estudios urbanos para llenar el vacío existente en el análisis del papel que desempeñan las ciudades secundarias en sus contextos inter e intraurbanos. Actualmente, este tipo de ciudades están siendo estudiadas principalmente desde la perspectiva económica y su vinculación con el exterior, evaluando las estrategias de desarrollo propuestas desde la federación y de los gobiernos estatales. Pareciera que se está dejando de lado su examen desde el punto de vista del ámbito local; contados son los estudios de las ciudades secundarias donde se analiza como tema central la gestión, administración y su entorno institucional real.

Con base en todo lo expuesto, el objetivo general de la presente tesis es el estudio de caso de la planeación urbana en una ciudad media: Puerto Vallarta. Existe un conjunto de elementos que justifican su selección como objeto de estudio, los cuales se resumen a continuación.

Uno de ellos se relaciona con la posición hegemónica de Puerto Vallarta en su contexto regional, siendo la ciudad más poblada y urbanizada del litoral Jalisciense y la segunda del estado, sólo después de la Zona Metropolitana de Guadalajara.<sup>3</sup> Otro motivo tiene que ver con su actividad económica predominante, el turismo, que ha sido el factor desencadenante de su proceso de concentración demográfica y económica, siendo que el Puerto está considerado dentro de los principales centros turísticos del país. También ha sido contemplado en el programa de las 100 ciudades, puesto se cree que tiene potencialidades para fungir como polo impulsor del desarrollo de su región.<sup>4</sup>

Sin embargo, cabe mencionar que su explosivo crecimiento no ha estado exento de serios problemas relacionados con la propiedad del suelo, con las presiones de los inversionistas, la pérdida de identidad de la población local, y el desordenado proceso de urbanización (Olveda, J., 1993: 21)

Por otro lado, tal como se muestra en el capítulo I, el estado de Jalisco tiene un historial significativo en cuanto a planificación y reglamentación urbana. En Puerto Vallarta esta actividad inició formalmente su desarrollo desde mediados de los años setenta, habiéndose elaborado cinco planes urbanos para este puerto, siendo que el primero de ellos entró en vigor en 1975, mientras que los restantes datan de 1982, 1985, 1989 y 1995.

Como todo trabajo de tesis, se parte de ciertas limitaciones y de varias reflexiones metodológicas. Dentro de las primeras, se puede enunciar la ausencia de estudios sistematizados concernientes a la planeación urbana de Puerto Vallarta. Junto con esto, aún más grave es la escasez de información sobre su ámbito local y la nula evaluación de la planificación por partes de las autoridades. Ante tales circunstancias se debe añadir la restricciones propias del autor, al no poder realizar una investigación de campo que compensara dichos vacíos y, por último, el tiempo destinado al desarrollo de la investigación, acotado a un semestre dentro del programa de estudio y otro tanto una vez culminado.

Dado lo anterior, la tesis no pretende estudiar los vínculos entre las políticas urbanas, la planeación realizada y el crecimiento real del puerto. Es por ello que se optó por analizar la estructura interna de sus planes de desarrollo urbano, que valga decir no fue fácil conseguirlos. Con esto se debe entender que la presente investigación, por sus objetivos, se

---

<sup>3</sup> La hegemonía de Puerto Vallarta comienza a gestarse al final de los años sesenta. En sus orígenes, en la década de los veinte, su posición era secundaria dentro de la región a pesar de que cumplía con una función importante comercialmente hablando, ya que era el puente de enlace con la zona minera representada por los Reales de San Sebastián del Oeste y Talpa, principales localidades de la región en aquella época. Puerto Vallarta fue adquiriendo una posición estratégica cuando atrajo importantes empresas extranjeras, tales como la Montgomery Company, establecida en 1929, filial de la United Fruit Company; Maisterrena; Baugarten y Guzmán Barraza y Cía. Años más tarde, a finales de los cincuenta, las actividades económicas del puerto se inclinaron hacia las actividades turísticas.

<sup>4</sup> El sistema estatal de planeación establece la división del estado en diez grandes regiones, éstas son: Ameca, Autlán, La Barca, Colotlán, Guadalajara, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Tamazula, Tepatitlán, y Puerto Vallarta. La región vallartense está constituida por los municipios de Mascota, San Sebastián, Talpa de Allende, Cabo Corrientes, Tomatlán y Puerto Vallarta.

enfoca en indagar la consistencia de dichos planes, por lo que creo que debe ser vista como punto de partida para futuros exámenes que pretendan evaluar sus resultados y/o logros.

Al ser los planes de desarrollo urbano el insumo principal para estudiar la planeación en el puerto, resultó conveniente partir de las siguientes reflexiones: considerarlos como elementos fundamentales para comprender la problemática y perspectiva del proceso de planeación mismo; desmitificar la aparente neutralidad de la planeación institucional y contextualizar su racionalidad sobre la base de que, al ser una práctica social, está condicionada por las determinantes de un momento histórico específico, constituyéndose en una forma o instrumento de garantizar la producción y la reproducción de las condiciones del sistema en sus diversas instancias (Castillo, Manuel A., 1988).

Por tanto, la tesis se concentra en el estudio concreto, caso por caso, con base en un método de análisis que permita: determinar el grado de consistencia interna de los planes de desarrollo urbano; examinar el nivel de operacionalidad de éstos; relacionar sus objetivos con los instrumentos y recursos existentes para su ejecución; establecer su grado de continuidad y articulación entre ellos (objetivos y directrices comunes, así como sus diferencias); y verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas impuestas a los planes de desarrollo urbano, de acuerdo con la legislación urbana vigente en el momento de su elaboración.

Es por ello que el método de análisis consistió en la evaluación de lo que comúnmente se conoce como etapas, o componentes de un plan. En estos términos se puede establecer que generalmente en el diseño de un plan están incluidas las etapas de diagnóstico, pronóstico, determinación de objetivos - metas, diseño de la estrategia, especificación de los instrumentos y políticas. Para efectos del estudio, he agrupado en dos grandes bloques a las mismas. En el primer bloque, denominado analítico, se examinan los diagnósticos y los pronósticos, cuestiones torales para el conocimiento de la realidad sobre la cual se pretende intervenir. El segundo bloque contiene los demás componentes, en el cual se podrá determinar la congruencia entre los objetivos, estrategias e instrumentos, y las posibilidades reales de alcanzarlos. Asimismo, fue necesario revisar el marco legal de la planeación urbana y sus transformaciones bajo las cuales se elaboraron los planes de Puerto Vallarta.

En resumen, el procedimiento tiene dos vertientes. Por un lado se analizan los planes de desarrollo urbano desde su nivel interno, es decir, se evalúa la estructura de los mismos tanto en su nivel conceptual como en su nivel técnico, contrastando su contenido con un marco técnico-formal de la planificación, y a la vez con información de fuentes externas: base de datos manejadas por el INEGI y la Secretaría de Planeación del Estado de Jalisco. Lo anterior ayudó a detectar los puntos débiles y consistencia interna de cada uno de los planes. Por otro lado, fueron examinados, los cambios jurídicos (legislación, regulación, etc.) y administrativos (transformaciones de la estructura burocrática

relacionada con el desarrollo urbano) presentados en el lapso de estudio (1982-1995), con el propósito de establecer el contexto institucional y su incidencia en la concepción de la planeación urbana. Ambas vertientes se manejaron en forma de contrapunto a lo largo del trabajo.

Para lograr esto, la tesis se divide en tres capítulos. El primero de ellos hace una revisión de los marcos jurídicos de la planeación urbana. Se trata de remitirse a los aspectos legales y la estructura administrativa de las áreas de gobierno que han estado involucradas directamente en lo concerniente al desarrollo urbano, con el propósito de describir las transformaciones que ha experimentado la legislación urbana de Jalisco y sus efectos en el ámbito local.

El capítulo II principia con una descripción de las circunstancias en que se elaboraron cada uno de los planes, para así contextualizarlos. Posteriormente, se integra el examen de lo que he definido como la parte analítica de los planes, esto es, determinar si en esta etapa se cumple con la construcción de una base de conocimientos que explique los fenómenos en los que se quiere incidir.

En el capítulo III se estudian las cuestiones normativas y de estrategia de los planes. El análisis evalúa los objetivos y los medios propuestos para alcanzarlos, tratando sencillamente de verificar en qué grado los pronunciamientos de los planes están acompañados de instrumentos que permitan la operatividad de sus metas. Sobre la base de esta disección, la tesis pretende dar un panorama de las características y evolución de la planeación urbana institucional en Puerto Vallarta.

Finalmente, quiero hacer un especial reconocimiento a Gustavo Garza Villarreal, director de la tesis, quien sugirió el enfoque analítico que guió la investigación y que, paulatinamente conforme iba avanzando en el trabajo, estableció sin grandes complicaciones algunas de las soluciones para enfrentar las dificultades que se presentaron, contribuyendo a enriquecer la tesis. Agradezco también a Manuel Ángel Castillo García su gentil colaboración al aceptar fungir como lector del trabajo, siendo que muchos de sus comentarios vertidos durante los seminarios se incorporan en la medida de lo posible.

Asimismo, debo dejar constancia de la ayuda voluntaria y siempre desinteresada, de las siguientes personas: Jesús Arroyo (U de G), Beatriz Aguirre (UNAM), Carlos Alba Vega (COLMEX), Rosario Cota (INESER), Daniel Hiernaux (UAM-XOCH.), Jorge Lepe García (SEDESOL), Eugenio Torres Ramírez (Presidente Municipal de Puerto Vallarta 1977-1979), y Esteban Wario Hernández (SEDEUR).

## **CAPÍTULO I**

### **EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL DE LA PLANEACIÓN URBANA E IMPLICACIONES MUNICIPALES**

El acelerado proceso de urbanización del país durante el siglo XX, las modificaciones en la estructura productiva y la acumulación de los capitales en unas cuantas ciudades, trajo consigo el surgimiento de un sistema de ciudades desequilibrado, cuyo impacto no sólo se percibe en la escala interurbana, sino que también afecta al ámbito interno de las ciudades. Para tratar de enfrentar los problemas de la urbanización, el Estado ha producido una abundante legislación y ejercido un sinnúmero de “políticas urbanas” con el objeto de regular este fenómeno. En otras palabras, el proceso de urbanización del país ha exigido dotar a la administración pública de facultades y responsabilidades legales: obligación de planificar el desarrollo urbano; descentralización del control gubernamental de las transferencias de la propiedad del suelo urbano hacia los gobiernos municipales; previsión de reservas de suelo y su protección; entre las principales.

Las políticas urbanas se pueden tipificar dependiendo de sus alcances, grado de intervención, consolidación y coordinación. En este sentido, Gustavo Garza las clasifica en cuatro grandes momentos. Las primeras acciones consideradas pioneras realizadas entre 1910 y 1940, posteriormente identifica a las políticas de impacto territorial aislado ejercidas en el lapso de los años cuarenta y sesenta, más tarde, dentro del marco del desarrollo compartido, durante los años 1970 - 1976, el surgimiento de las políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional y, finalmente, la planeación urbano-regional institucionalizada implantada a partir de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos y consolidada con las reformas constitucionales realizadas en 1983 (Garza, Gustavo, 1988).

En este contexto, en el caso específico de los planes urbanos de Puerto Vallarta, se requiere conocer la base normativa en la cual descansan, así como los instrumentos operativos que se derivan de ella y evaluar su adecuación a dicho marco jurídico. Para efectos de esta tesis es indispensable estudiarlo en la última etapa referida en el párrafo anterior, ya que este lapso abarca por completo la planeación institucional realizada para el desarrollo urbano de este puerto.

El análisis de este capítulo lo divido en dos partes. En primer lugar se abordan las disposiciones a nivel federal, definidas por los cambios constitucionales y sus efectos, básicamente compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos. En segundo lugar, se expone la evolución de la legislación estatal en materia de planeación urbana, que comprende la propia Constitución del Estado de Jalisco, la Ley Estatal de Asentamientos Humanos (1977) y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (1993), esta última actualmente en vigencia.

Conviene aclarar que no se trata de hacer un estudio de corte jurídico o sociológico de la legislación en materia urbana, puesto que esto se desviaría del objetivo de la tesis, que consiste en analizar de las características y evolución de la planificación urbana de Puerto

Vallarta a través de sus planes de desarrollo urbano. Así, este capítulo introductorio tiene como principal propósito describir las disposiciones y transformaciones de la legislación en materia urbana que han incidido en el ámbito interno de las ciudades jaliscienses.<sup>5</sup> Se trata de revisarlo para determinar en qué medida las diferentes bases normativas en las cuales se ha sustentado la formulación e implementación de los planes de desarrollo influyen en su integración.

### ***1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la planeación local del desarrollo urbano***

Originalmente, la Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia de desarrollo urbano, por tanto, en los términos del artículo 124 se entiende como una atribución de los estados.<sup>6</sup> La problemática urbana empieza a ser considerada dentro de la agenda federal<sup>7</sup> hasta los años setenta, cuando se reconoció que el desarrollo urbano se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren en la misma.

Lo que se conoce como la “Enmienda Constitucional Federal Mexicana de 1976”,<sup>8</sup> establece en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población; a este propósito obedeció la iniciativa de reformas a los *artículos 27, 73 y 115* constitucionales. En la exposición de motivos de la iniciativa que el Presidente Echeverría mandó al Congreso, el 12 de noviembre de 1975, se establece la importancia de sentar las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el territorio nacional.

“Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano, no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del Gobierno de la República de definir las políticas y de

---

<sup>5</sup> Existe un universo normativo que se refiere a todos los aspectos de la vida en la ciudad: la legislación urbana es el conjunto de normas que abarca los problemas de las ciudades, en función de la ordenación del territorio. En nuestros días el campo abarcado por las normas jurídicas en materia de desarrollo urbano se integra por las siguientes áreas: a) control del uso, valorización y transferencia del espacio urbano; b) Marco jurídico para la planeación del desarrollo urbano; c) Legislación promotora de vivienda popular; d) Reformas de la administración pública local; e) Estructura física urbana (reglamentos de construcción)

<sup>6</sup> A la letra el *artículo 124* dice: Las facultades que no están expresamente contenidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 1975.

<sup>7</sup> “Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.). Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa, México 1993. p.29.

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976.

encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país. De nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades, a un desarrollo regional que dé base a centros urbanos de menor concentración, dependerá que avancemos hacia metas más elevadas en la productividad, el crecimiento económico y la justicia social. Debido a la multiplicidad de los elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración.....sólo la acción compartida entre la federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.”<sup>9</sup>

En el *artículo 27* Constitucional, que si bien tocaba lo referente a la propiedad y las modalidades de tenencia de la tierra, se enfatizaba esencialmente al ámbito rural, relegando lo relativo al suelo urbano. Es obvio que ese sesgo fue debido a las circunstancias del México predominantemente rural de principios de siglo en el que se inscribe el espíritu de este artículo. En la adición que se hizo en 1976 al párrafo tercero del *artículo 27* se destacó la necesidad de alcanzar un equilibrio en el desarrollo del país que permitiera elevar las condiciones de vida de la población rural y urbana, a través de la ejecución de obras públicas y la planeación de los centros de población:<sup>10</sup>

“Artículo 27. - La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, *en beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...*”

Por lo que respecta al *artículo 73*, en el cual se definen la atribuciones del Congreso de la Unión, con la adición de la fracción XXIX-C, se faculta a éste para que expida las leyes que permitan la concurrencia entre los tres niveles de gobierno en la solución de conflictos originados en y por los asentamientos humanos:

“XXIX-C.- *Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus*

---

<sup>9</sup> Véase, “Enmienda Constitucional Federal Mexicana de 1976” en *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*, J. Silva-Herzog, M. González Avela, y L. Cortiñas Peláez (comp.), editorial, Porrúa, México, 1975, pp. 454-465

<sup>10</sup> La parte del artículo que está en cursivas corresponde a las modificaciones.

*respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”*

Atención especial se debe de hacer a las modificaciones realizadas al *artículo 115*<sup>11</sup> que, en su forma original, establecía: Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales; y
- III. Los municipios serán investidos con personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Es hasta este paquete de reformas que se reafirma la necesidad de que los estados y los municipios en el “ámbito de sus competencias” expidan las leyes, reglamentos y las disposiciones administrativas para la regulación del crecimiento de los centros de población. Por tal motivo, la enmienda dispuso en su artículo tercero incorporar al *artículo 115* constitucional las fracciones cuarta y quinta, las cuales otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas:

“Artículo Tercero.- se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Artículo 115.-...

I a III....

*IV.- Los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia*

*V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas conformen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de*

---

<sup>11</sup> Este artículo fue reformado por primera vez en el año 1933, añadiendo la aplicación del principio de la no-reelección en el gobierno municipal. Una segunda adición, en el año de 1946, consistió en reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas, pero, fue suprimido en 1953 al obtener la mujer ese derecho en el ámbito nacional. Véase, Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, Libros de texto INAP - CONACYT, México, 1988, p.139

*manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”*

Más tarde, durante el sexenio del Presidente Miguel De la Madrid (1982-1988), dentro del marco de la descentralización administrativa y modernización del Estado, se aprobaron un conjunto de reformas constitucionales,<sup>12</sup> las cuales implementaron la estructura legal para la planeación en el ámbito nacional, y que de alguna manera fortaleció a la planeación urbana local, al otorgar a los municipios más atribuciones y posibilidades para incidir en el desarrollo urbano.

El marco legal de la planeación federal se consolidó con la incorporación de los artículos 25 y 26 a la Constitución General de la República, el primero de ellos señala las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional; el ejercicio planificador es definido por el segundo de estos artículos (*véase Garza, Gustavo, 1985:74*).

Así, el artículo 26 dispone la organización de un “sistema de planeación democrática” para el desarrollo nacional, y que ésta “*será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y programas de desarrollo.*” El penúltimo párrafo del artículo 26 establece la necesidad de que una norma específica otorgue al Ejecutivo la facultad para llevar a cabo la planificación, por lo que se adicionó al artículo 73 la fracción XXX-D, permitiendo al Congreso la expedición de leyes sobre planeación nacional para el desarrollo económico y social del país.

Dentro de estas reformas constitucionales, las del artículo 115 determinan nuevas atribuciones y esferas de responsabilidad a los municipios. En materia de la prestación de servicios públicos, la fracción III de este artículo señala como tales y de responsabilidad municipal los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos que las legislaturas locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, y a la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Sobre este aspecto, la fracción X del mismo artículo señala que la federación y los estados podrán convenir por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución la operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo requiera. Los estados, por su parte, están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de sus funciones antes señaladas (*Martínez, Gustavo, 1988: 150*).

---

<sup>12</sup> Es durante el primer periodo ordinario de sesiones de la LII Legislatura cuando se reformaron los artículos 4, 16, 21,22,25,27,28,73,74,76,94,97,115,127 y 134 Constitucionales.

Con relación al desarrollo urbano, además de la planeación de las zonas conurbadas ya contemplada en las reformas de 1976,<sup>13</sup> fracción V, prevé la planeación y crecimiento racional de los municipios con base en los criterios municipales; por ello los faculta para la formulación y administración de los planes de desarrollo urbano:

“artículo 115.-

*V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;”*

Además de estas atribuciones, la reforma al artículo 115 reporta al municipio aspectos relacionados con la legislación en materia laboral y hacendaria.<sup>14</sup>

Finalmente dentro de las disposiciones constitucionales que influyen en las políticas y planeación para el desarrollo urbano se debe considerar la reforma al artículo 27, realizada el 6 de enero de 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Ésta consiste en permitir que los ejidatarios y comuneros, si lo desean, pueden permanecer como tales o convertirse en pequeños propietarios, según su conveniencia; así, el párrafo tercero de la fracción VII establece que:

“Artículo 27.-

VII. (Párrafo tercero) La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios..., igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio de su parcela.”

Como consecuencia de la reforma se abrió la posibilidad de que gran cantidad de tierra ejidal y comunal se incorporara a la oferta de suelo urbano.

---

<sup>13</sup> La fracción V para a ser la VI con las adiciones hechas en 1983.

<sup>14</sup> Véase, artículo 115, fracciones II, IV y IX. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **2. Ley General de Asentamientos Humanos**

La intervención de la federación con relación a la cuestión urbana tiene su fundamento en las reformas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales realizadas en 1976. Para efectos de su reglamentación se expidió, en mayo de ese mismo año, la Ley General de Asentamientos Humanos, considerada en la esfera política como el intento integrador necesario para la coincidencia de las políticas urbanas entre la federación, los estados y los municipios; integración que permitiría lograr el desarrollo equilibrado del país y la elevación de los niveles de vida de la población urbana y rural.<sup>15</sup>

En su primera versión la Ley General de Asentamientos Humanos se compone de cuatro capítulos: en el primero se establece todo lo relativo a las disposiciones generales, en el segundo se define la concurrencia y coordinación de las instancias competentes en materia de asentamientos humanos, la cuestión de las conurbaciones es tratada en el tercer capítulo, el cuarto y último hace referencia a las regulaciones de la propiedad en los centros de población.

Por lo que toca al artículo primero, después de definir que las disposiciones de la ley son de orden público y de interés social, en sus tres primeras fracciones se precisan sus objetivos, que en esencia son:

1. El establecimiento de la concurrencia entre los tres niveles de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
2. Fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento, y crecimiento de los centros urbanos de población; y
3. Definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

El artículo tercero menciona que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tiene como principal propósito el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante el aprovechamiento y distribución equitativa de la riqueza nacional; el desarrollo equilibrado del país; el fomento de ciudades de dimensiones medias; la distribución de los beneficios y cargas del proceso de urbanización; la regulación del mercado de terrenos, etc.

Así el artículo 4º dispone que a través de los planes de desarrollo urbano se realice dicha regulación y ordenación. También se definen cuatro tipos de planes: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano cuya función es señalar las líneas generales de la política urbana en el

---

<sup>15</sup> En la exposición de motivos del proyecto de ley se dice que: La filosofía que da origen a la iniciativa encuentra sus raíces en el más profundo humanismo que ha caracterizado la lucha de las grandes mayorías populares; por ello pretendemos mejorar las condiciones de vida de la población, y erradicar en forma definitiva, los lamentables contrastes de que son escenarios los centros urbanos del país, que laceran a sus pobladores al deprimir la vida social y deterioran las relaciones humanas. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, op. cit., p.472

ámbito nacional; los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que como su nombre lo indica es en el ámbito interno de los estados donde tienen su área de acción; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, que deberán coincidir con las directrices del plan nacional y estatales; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, cuyo propósito estaba previsto en la fracción V del artículo 115 constitucional (actualmente es la fracción VI).

La ley previene que las autoridades competentes deben promover la participación de los distintos grupos sociales, para que sean escuchados durante la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de las asentamientos humanos:

*“Artículo 6.- Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente Ley.”*

Más adelante, dentro del capítulo segundo, el artículo octavo establece que las atribuciones de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos deberán ejercerse de manera concurrente. Éstas son definidas concretamente para cada uno de los organismos competentes en los artículos 14, 15, 16 y 17. En la esfera de la planificación urbana a nivel local, es conveniente reproducir algunas disposiciones contenidas relativas a las atribuciones de los congresos locales y a los municipios.

“Artículo 16.- Corresponde a los poderes de las Entidades Federativas en el ámbito de sus competencias:

A) A las legislaturas locales.

I. Expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el párrafo III del Artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos y en esta Ley.

En ella se incluirán las normas pertinentes para:

- a) La elaboración, revisión, y ejecución del plan estatal;
- b) La elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los que necesariamente deberán participar los Ayuntamientos correspondientes;
- c) La coordinación entre los Planes Estatal y Municipales;
- d) Fijar la competencia a favor del gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación de los planes Municipales y para la expedición de las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.”

“Artículo 17.- Corresponde a los Ayuntamientos:

I. Tomar la participación que les asignen las leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, oyendo a los

grupos sociales que menciona el artículo 6° de la presente Ley, y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de dicho plan y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

II. Dar publicidad a los Planes Municipales, una vez que éstos sean aprobados;

III. Llevar a ejecución el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y al efecto dar publicidad conforme a esta Ley a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

IV. Al llevar a cabo la ejecución del Plan Municipal, prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población;

VI - IX....”

De la lectura de los estos artículos, se observa que la ley dejó a las legislaturas locales la facultad de fijar las competencias para desarrollar administrar evaluar, etc., los planes de desarrollo urbano. Si bien es cierto que se contempla la intervención de los municipios en la planeación urbana, ésta es secundaria según se confirma en las disposiciones locales, al menos en el caso de Jalisco.

Posteriormente, con la aparición de nuevos requerimientos y fenómenos en la ámbito urbano, la redefinición del quehacer de las políticas del Estado, la Ley General de Asentamientos Humanos se reformó en dos ocasiones; en 1981 se le incorporó el capítulo V, “de la tierra para la vivienda urbana” con el objetivo de tener una base normativa para los programas de vivienda popular; más tarde, en 1983 su actualización obedeció a la reforma constitucional del artículo 115 y a la implementación del Sistema de Planeación Democrática. Por último, en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) se abrogó la LGAH, expidiéndose el 21 de julio de 1993 otra con el mismo nombre.<sup>16</sup>

Si bien se sigue con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población a través del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, se introduce la necesaria participación, además del sector social, de la iniciativa privada para alcanzar dicho objetivo. La Ley General de Asentamientos Humanos contempla nuevas tareas como las de protección de los patrones de asentamientos indígenas, la necesidad de que el desarrollo económico sea sobre la base del criterio de sustentabilidad, también establece la base jurídica para el Programa de las 100 Ciudades, así como la vinculación con la Ley Agraria de 1992 y con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.<sup>17</sup>

Con relación a la planeación urbana, el artículo 5° dispone que la ejecución de los planes de desarrollo urbano es considerada causa de utilidad pública, así como también la constitución de reservas territoriales para la urbanización, la edificación de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

---

<sup>16</sup> A partir de aquí se hace referencia a la LGAH vigente, creo que no es necesario remitirme a las anteriores (1981-1983) ya que ésta asume enteramente lo dispuesto por las otras respecto al tema que se trata.

<sup>17</sup> Chávez, Estefanía, Urbanismo en ciudades medias y pequeñas, UNAM, 1996, p.80

En el capítulo segundo se establecen las atribuciones de los tres niveles de gobierno; quedando como responsabilidad de la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la promoción, el controlar y la evaluación de su cumplimiento. Respecto a los estados, tienen las facultades de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de convenir con los municipios la administración conjunta de los servicios públicos y, obviamente formular el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Lo importante aquí es destacar que, a nivel federal, se estipula que la planeación urbana de los centros de población quedará en manos de los municipios sin interferencia de otros poderes,<sup>18</sup> salvo en los casos de las zonas conurbadas, de acuerdo con el artículo 9º de esta ley.

“Artículo 9º.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.

III. Administrar las zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano municipales, de los centros de población y los demás que de éstos deriven.

VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.

IX: Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.”

De lo anterior se deriva que las legislaturas locales deben contemplar en sus leyes urbanas que es facultad de los municipios la planeación de su desarrollo urbano, y que ésta será supervisada a través de los cabildos; en consecuencia, la intervención del gobierno estatal sólo se podrá realizar previo convenio con los ayuntamientos y en caso de que éstos

---

<sup>18</sup> Véase, Azuela, Antonio, “El significado jurídico de la planeación” en Gustavo Garza (comp.), Una década de la planeación urbano regional en México 1978-1988, El Colegio de México, primera reimpresión, 1992, p. 59

lo soliciten. Esta cooperación y/o asesoramiento quedan especificadas para la federación y los gobiernos estatales en los artículos 7° y 8°, respectivamente:

“Artículo 7°.- Corresponde a la federación:

IX. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de personal.”

“Artículo 8°.- Corresponden a las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales.

X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano.”

Para cumplir con las disposiciones del artículo 26 constitucional, el capítulo tercero de la *LGAH, 1993*, incluye la planificación del desarrollo urbano de los centros de población en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática; “como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo”<sup>19</sup>

Para ello se diseñó un esquema para la planeación urbana el cual contempla la siguiente estructura:

- El programa nacional de desarrollo urbano, que debe sujetarse a las normas del Plan Nacional de Desarrollo, y en el cual se debe incluir el diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio Nacional, el padrón de distribución de la población y el de las actividades económicas en todo el país, la estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, los orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano, etc. La aprobación de este programa se hace a través de un decreto presidencial.
- Los programas estatales de desarrollo urbano; y
- Los programas de ordenación de zonas conurbadas, que deben ser aprobados por los ejecutivos estatales.
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados. (planes parciales)

Sobre estos tipos de programas y planes de desarrollo urbano el artículo 15 dispone que su aprobación, ejecución, control y evaluación está a cargo de las autoridades locales, con las formalidades previstas en las legislaciones estatales, e inscritos en el Registro Público de la Propiedad siguiendo los indicaciones del artículo 17.

---

<sup>19</sup> Véase artículo 11, Ley General de Asentamientos Humanos 1993.

La Ley contempla en el capítulo séptimo, dedicado a la participación social, que es obligación del Estado propiciar que la sociedad intervenga en el proceso de urbanización. Por ejemplo, el artículo 48 menciona que “La federación, las entidades federativas y los municipios proveerán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en: la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; la ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de centros de población y de las comunidades rurales e indígenas” (LGAH, 1993).

En este orden de ideas, sobre el fomento al desarrollo urbano el artículo 51 establece que los tres niveles de gobierno deben promover la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano.

Cabe destacar que actualmente los planes de desarrollo urbano deben considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En este sentido, el artículo 31 establece que los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente.

Esta zonificación debe determinar las áreas que integran y delimitan los centros de población; los usos permitidos, condicionados o prohibidos; las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; las densidades de población; las medidas de protección de derecho de vía y de restricción de inmuebles de propiedad pública; las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda; las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La obligatoriedad que se imprimen a los contenidos de los planes de desarrollo urbano se describe en capítulo noveno, del control del desarrollo urbano. Se indica en el artículo 55 que no surtirán efecto los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes de desarrollo urbano. En consecuencia, no se puede inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajusten a los planes de desarrollo urbano.

En este punto es importante acotar que los planes deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, para que adquieran vigencia legal, y con ello la capacidad de dictaminar la procedencia de las acciones de urbanización. Al respecto el artículo 56 indica:

“Artículo 56.- Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de

éstos, que no gestionen su inscripción; así como los jefes de oficina de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.”

Finalmente, las dependencias y entidades de la administración pública federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos a lo dispuesto en planes o programas de desarrollo urbano, según queda convenido en el artículo 58 de la *LGAH, 1993*.

### ***3. Constitución Política del Estado de Jalisco, 1918***

De igual forma que la Constitución General de la República hasta antes de 1976, la Constitución de Jalisco no establece originalmente disposición alguna relativa al desarrollo urbano, aún cuando la normatividad en esta materia se remonta a la Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas del Estado de Jalisco expedida en 1933.<sup>20</sup> Por lo que esta tarea quedaba sustentada de manera poco clara en las facultades concedidas por la Constitución Estatal al Ejecutivo y al Congreso del Estado, según lo disponen las fracciones primeras de los artículos 23 y 35.

---

<sup>20</sup> Los antecedentes de la planificación urbana en Jalisco tienen sus orígenes en la Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas del Estado de Jalisco, expedida en 1933 durante el gobierno de Sebastián Allende (1932-1935). En 1935 se reconoció la necesidad del planeamiento que permitiera el ordenamiento urbano y la prevención de su desarrollo futuro, según versa la exposición de motivos para la creación de la Ley de Urbanización del Estado de ese año. A partir de entonces han sido diversas las acciones gubernamentales para regular e incidir en el crecimiento de las ciudades jaliscienses; entre las más significativas destacan la creación en 1934, por parte del gobierno estatal, de los Consejos de Colaboración Municipal. Posteriormente el 28 de julio de 1940 entró en vigencia la Ley de Urbanización del Estado de Jalisco, a la cual le siguió la Ley de Mejoramiento Urbano de 1947. Durante la gubernatura de Agustín Yáñez (1953-1959) se creó la Comisión de Planeación de la Costa, cuya función era estimular el crecimiento de las poblaciones de la costa sur del estado (Cihuatlán, La Huerta, Tomatlán y Cabo Corrientes). En esa administración se estableció una nueva disposición complementaria al marco jurídico “urbanístico” con la expedición de la Ley de Fraccionamientos del Estado. Es hasta 1959 cuando la nueva legislación, con el nombre de Ley de Planeación y Urbanización del Estado, tiene aplicación en todos los municipios de Jalisco. En esta ley se establece la creación de la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado, constituyéndose en el órgano rector del desarrollo urbano, más tarde fue sustituida por el Comité Estatal de Planificación Urbana. En 1976, se creó el Departamento de Planificación y de Urbanización del Estado de Jalisco. Fue en ese año, con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (20 de mayo de 1976) que la planeación urbana se convirtió en acción obligatoria para todos los estados de la República. La réplica del Estado de Jalisco se manifestó en una nueva versión de la Ley de Planeación y Urbanización del Estado, y en la publicación, en 1977, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco. A finales de la década de los setenta aparece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), a consecuencia del mismo en 1979 se estableció el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos. Finalmente, el 14 de julio de 1993 se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco; entre sus disposiciones más trascendentales está la derogación de la Ley de Fraccionamientos del Estado y de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, quedando como pilar de la legislación urbana en ese estado.

**“Artículo 23.- Son facultades del Congreso:**

**I. Legislar en todas las ramas del régimen interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que la Constitución General encomienda a las legislaturas locales”**

**“Artículo 35.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:**

**I. Promulgar, ejecutar y hacer que se cumplan las leyes, haciendo uso, en su caso, de la facultad que le concede el artículo 20.”**

Asimismo, en relación con las atribuciones de la administración municipal los artículos 36, 37 y 38 hacían referencia simplemente a: la localización del ayuntamiento “que residirá en las cabeceras municipales”; a la forma de elección de los munícipes, los requisitos para serlo y la duración del cargo; a la administración de su hacienda y al reconocimiento de personalidad jurídica propia, para todos los efectos legales, y que no existe una autoridad intermedia entre ellos y el Gobierno del Estado.

Es hasta 1988, como respuesta “tardía” a la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Constitución del Estado de Jalisco recoge la disposiciones del artículo 115, estableciendo disposiciones relativas al desarrollo urbano local, facultando a la administración municipal para la planeación de sus centros de población urbanos y para la prestación de algunos servicios públicos.<sup>21</sup>

**“Artículo 38.- Los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para:**

**I. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**

**II. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**

**III. Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;**

**IV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**

**V. Otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica;**

**De conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal de la República, expedirán los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.**

---

<sup>21</sup> La fracción III del artículo 36, establece que los municipios a través de sus ayuntamientos, con el concurso del Gobierno del Estado cuando así fuere necesario, tendrán a cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, aseo público, mercados y centrales de abasto, estacionamientos, cementerios, rastros, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Cuando dos o más centros urbanos situados en el territorio de dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a las Leyes en la materia.”

La reforma al artículo 38 resultó en principio una medida más discursiva que efectiva en el proceso de descentralización de la administración pública, que también implicaba la reestructuración del sistema de planeación urbana, ya que como se verá más adelante la Ley que reglamentaría al mencionado artículo no fue expedida sino hasta 1993.

Efectivamente, el marco jurídico que sirvió de base para la planeación urbana desde 1977, se sustentó en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, la cual establecía la intervención del gobierno estatal en todos los niveles de planeación urbana, es decir, el estatal, regional y local, impidiendo al municipio ejercer cabalmente las facultades concedidas en el artículo 115 constitucional y en el 38 de la Constitución Estatal.

Es poco lo que se puede inferir de la Constitución del Estado de Jalisco en cuanto a la significación y proceso de la planificación urbana en el estado. Al respecto se puede señalar, que por la propia naturaleza de las constituciones estatales, las disposiciones contenidas son de carácter general y contemplan la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio (Martínez, Gustavo; 1988: 153) siendo que éstas son un reflejo de las disposiciones dictadas por la Constitución Federal. Por lo que el análisis de la evolución de las leyes específicas en materia de desarrollo urbano arrojará probablemente más luz al respecto.

#### ***4. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, 1977***

Como adecuación a la Ley General de Asentamientos Humanos (*LGAH*), el Gobierno del Estado de Jalisco abrogó la Ley de Planeación y Urbanización de 1959, pilar hasta esa fecha de la legislación urbana jalisciense, expidiendo el 26 de julio de 1977, según el decreto 9580, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, cuya función principal era el establecimiento de dispositivos de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en la entidad para equilibrar y elevar integralmente las condiciones de vida de la población urbana y rural. En la cual, de manera similar que la *LGAH*, se reconoció la necesidad de ampliar las atribuciones de los municipios y de participación a la sociedad civil en materia de planeación.

Compuesta por seis títulos; en el primero de ellos se toca lo relativo a las disposiciones generales, las autoridades competentes, las declaraciones de provisiones, reservas, usos y destinos y del fenómeno de las conurbaciones; el título segundo es la base

de la planeación y urbanización en el estado; en el título tercero se hace referencia a los mecanismos para la obtención de recursos; el cuarto contiene las medidas de seguridad y las sanciones que en el proceso de urbanización y edificación se deben tener en cuenta; el título quinto define uno de los mecanismos para el financiamiento de obras públicas conocido como los sistemas de imposición, también se toca el tipo de expropiaciones requeridas para la aplicación de este sistema, asimismo se establecen las normas para la individualización del impuesto de plusvalía y las bases de recaudación y pago de éste; por lo que toca al título sexto, en el se establece otro sistema para la construcción de obra pública, conocido como sistema de cooperación, se incluye también los objetivos y el funcionamiento de Los Consejos de Colaboración Municipal.

Es con esta Ley que los planes de desarrollo urbano son considerados de orden público e interés social, quedando así explícitamente establecido en el artículo 1°:

“Artículo 1°.- Se declara de orden público e interés social:

- I. La ordenación y regulación de los asentamientos humanos;
- II. Las provisiones, reservas usos y destinos de áreas y predios, así como la planeación y urbanización de los mismos;
- III. La constitución de las asociaciones de interés social integradas por entidades de gobierno y propietarios de inmuebles, para la realización de obras de utilidad pública;
- IV. Las expropiaciones necesarias de acuerdo con la Ley en la materia y con esta ley.
- V. La conservación y mejoramiento del territorio y su equilibrio ecológico.
- VI. Los planes estatal, regionales y municipales de desarrollo urbano y de zonas conurbadas.”

Sobre las instancias que intervienen en la planeación urbana, el artículo 5° considera autoridades competentes al Gobernador del Estado, al Congreso Estatal, a los Consejos de Colaboración Municipal, a los Ayuntamientos, y se incorpora un nuevo organismo estatal: el Departamento de Planeación y Urbanización del Estado, como instrumento del Ejecutivo para realizar entre otras funciones: la elaboración y ejecución del plan estatal de desarrollo urbano, y en conjunción con los ayuntamientos, los planes municipales y de las zonas conurbadas, la coordinación del plan estatal con el nacional y los municipales de desarrollo urbano, auxilio a los municipios otorgándoles apoyo técnico y financiamiento necesario para el desarrollo urbano, en resumen, todo lo relacionado con la política urbana

Dentro de la estructura administrativa del Departamento de Planeación y Urbanización se contempló la creación de un Consejo Técnico integrado tanto por organismos públicos como privados. El artículo 10 menciona como miembros del mismo: a las Cámaras de comercio, industria, y de la propiedad urbana; de los Colegios de notarios, arquitectos e ingenieros, y al Centro Bancario local, siendo éstos representantes de la iniciativa privada. Los organismos públicos que intervienen en el Consejo son: la Tesorería General del Estado, la Jefatura de los Servicios de Salud, los Ayuntamientos, la Comisión

de Regularización y Tenencia de la Tierra, el Departamento de Obras Públicas del Estado y los Consejos de Colaboración Municipal.

Respecto a este consejo, la idea propagada públicamente era contar con un organismo receptor, representativo y vocero de los intereses de la sociedad Jalisciense para opinar y asesorar al Jefe del departamento en materia de planeación urbana y por tanto legitimar las acciones de gobierno en la ordenación y regulación del espacio urbano. Empero, como se ve, la representación de los sectores populares son de corte oficialista, ya que por ejemplo el sector obrero es representado a través de las dos organizaciones mayoritarias basadas en el juicio de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y en la Liga de Comunidades Agrarias, llevando consigo la segregación de los grupos independientes de la sociedad jalisciense.

La Ley dedica por completo el Título Segundo a la planificación y urbanización de los asentamientos humanos. En el Capítulo I, además de definir al plan estatal de desarrollo urbano y sus objetivos como “el conjunto de disposiciones relativas al desarrollo integral de los asentamientos humanos, a la preservación y mejoramiento del territorio y del medioambiente rural y urbano, para lograr el bienestar general de sus habitantes”<sup>22</sup> se hace referencia a los contenidos que deben considerarse para su elaboración y su estructura. De hecho, se establece que su estructura sea compuesta por el Plan de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos, los planes regionales urbanos y los planes municipales de desarrollo urbano.

“Artículo 41.- En la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, deberá considerarse:

I. El volumen, estructura, migración y distribución de la población.

II. La determinación y el desarrollo de la región o municipio.

III. Los problemas de los Asentamientos humanos; sus causas y consecuencias, para determinar en su caso el establecimiento de zonas preferentes.

IV: Los modos de vida, áreas, y elementos ecológicos de los asentamientos humanos.

V. Las alternativas de los recursos disponibles.

VI. Los programas y convenios de inversión pública federal, estatal y municipal.

VII. Los problemas de tenencia de la tierra en usos y destinos.

VIII. Las condiciones en que se presente o tienda a presentarse el fenómeno de la conurbación en la entidad.”

Los procedimientos para la elaboración, aprobación, duración y modificaciones de los planes de desarrollo urbano, los planes regionales urbanos comparten las mismas disposiciones relativas al Plan Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos señaladas en los artículos 44, 45 y 46:

---

<sup>22</sup> Véase, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, Artículos 40, 41 y 42.

“Artículo 44.- El Departamento de Planificación y Urbanización del Estado, oyendo la opinión del Consejo Técnico, someterá a la consideración del Ejecutivo de la Entidad el proyecto del Plan.....para su revisión y aprobación y para los efectos de iniciar la Ley correspondiente ante al Congreso del Estado.

El decreto Correspondiente será publicado en el periódico oficial y deberá ser inscrito en el registro público de la propiedad, dentro de los 10 días siguientes a su publicación.”

“Artículo 45.- El Plan deberá ser revisado cada seis años para su actualización. En caso de modificaciones, se observarán las mismas formalidades establecidas para su elaboración.”

“Artículo 46.- El Plan de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos podrán ser modificados antes del plazo señalado, cuando los convenios de inversión pública o las circunstancias del desarrollo de los asentamientos humanos así lo requiera.”

Por lo que toca a los planes municipales de desarrollo urbano, éstos comprenden a los planes generales urbanos y a los planes parciales de urbanización y control de la edificación; el contenido queda sobre la base del lo dispuesto en el artículo 41, mientras que su vigencia es también de seis años. El artículo 54 señala que la elaboración del Plan General Urbano debe realizarse de manera conjunta entre el Ayuntamiento y el Departamento de Planeación y Urbanización. Mientras que el procedimiento para su aprobación se sujeta a las bases especificadas en el artículo 55, que son:

1. Formulado el proyecto del Plan por el Departamento de Planeación y Urbanización, será sometido a la consideración del Consejo Técnico, para que emita su opinión en un plazo que no exceda 30 días.
2. Recibidas las observaciones del Consejo Técnico y ajustado el proyecto del plan en su caso de que procedan, se enviará de nuevo al ayuntamiento respectivo, que lo someterá a consulta pública.
3. Recibidas las observaciones del Ayuntamiento respectivo se enviará al Ejecutivo de la Entidad para su revisión y aprobación.

Aquí conviene añadir las disposiciones del artículo 8° sobre las facultades que tiene el Congreso del Estado para la aprobación de los planes de desarrollo urbano. La fracción IV dice a la letra: “Se requiere la aprobación del congreso para la expedición de los planes Estatal, Regionales y Municipales de Desarrollo Urbano, que serán sometidos para su consideración por el Ejecutivo del Estado.” Lo anterior indica que en la integración de los planes municipales y en consecuencia en la planeación de las localidades, tienen mucho más peso las instancias de gobierno de nivel estatal que las locales, presentándose lo que se conoce como centralismo estatal de la administración pública.

En otro orden, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco considera, de alguna manera, la protección y discrepancia de los grupos sociales en contra de las resoluciones que dictasen el ejecutivo del estado y los ayuntamientos en la aplicación de la misma. En este sentido se implementan dos tipos de recursos que se otorgan a la sociedad, éstos son el de revocación y de revisión.<sup>23</sup>

También la Ley define los sistemas de imposición y cooperación para el financiamiento de obras de urbanización, donde los particulares, además de compartir los gastos de las obras, tienen la facultad de proponer el tipo de obras necesarias en su comunidad.

Uno de los puntos medulares de esta Ley es la conservación y fortalecimiento de los Consejos de Colaboración Municipal (CCM), manteniéndolos como organismos de “participación ciudadana” para la proyección y ejecución de obras de interés colectivo<sup>24</sup>. El artículo 119 indica que éstos serán integrados por: el Presidente Municipal, el Regidor comisionado de obras públicas, el Director de Obras Públicas del municipio, un representante del Ejecutivo del Estado, un representante del Departamento de Planeación y Urbanización del Estado, un ingeniero o Práctico designado por el Sindicato de la construcción o el gremio de albañiles, un representante de los propietarios de las fincas urbanas, un representante de comerciantes e industriales designado por la cámara de comercio de la entidad, un representante del centro bancario de la entidad, un representante de los clubes locales de servicios.<sup>25</sup> Las funciones de estos consejos quedan determinadas en el artículo 128 que a la letra dice:

“Artículo 128. Los Consejos de Colaboración Municipal podrán:

I. Proponer a las autoridades municipales la creación de nuevos servicios o mejoramientos de los existentes, sobre la base de cooperación particular de acuerdo con las necesidades o solicitudes de los sectores de la población.

II. Promover y organizar la cooperación entre los particulares en materia de obras y servicios urbanos.

III. Gestionar la participación de las autoridades federales y estatales, así como de personas físicas o morales en todo aquello que implique el progreso en la urbanización del municipio.

IV. Llevar a cabo la ejecución de obras y servicios públicos en beneficio del municipio.

---

<sup>23</sup> a) El recurso de revocación procede contra las resoluciones emitidas por el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos.

b) El de revisión procede en caso de las resoluciones dictadas por los ayuntamientos en contra del recurso de revocación.

Véase, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, Arts. 63 a 65.

<sup>24</sup> La creación de los Consejos de Colaboración Municipal data de 1934.

<sup>25</sup> Existen algunos bemoles respecto a la participación ciudadana. De acuerdo con la integración de los CCM, se concluye que no hay una equidad entre las diversas clases y sectores sociales, siendo favorecidas las que tienen mayor capacidad económica, y en menor medida las que pertenecientes a algún organismo “oficialista” (Aguirre, Beatriz, 1997: 45).

V. Establecer las bases del financiamiento de obras y servicios por cooperación que lleven a cabo.”

En resumen, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco constituyó la base de una política regional durante el final de los años 70 y principios de los 90, orientada “al ordenamiento territorial y a la desconcentración de las actividades en el territorio de la entidad, con el fin de lograr un desarrollo armónico y equilibrado.” Sin haber cumplido las metas planteadas<sup>26</sup> y para adecuar la legislación estatal a los requerimientos y disposiciones reglamentarias de la Constitución Federal,<sup>27</sup> se expidió el 2 de julio de 1993, durante la gubernatura de Carlos Rivera Aceves, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

### **5. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1993**

La tarea de la planeación urbana en el estado tiene su principal sustento jurídico, hoy en día, en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. En ella se trata de consolidar y cohesionar la legislación urbanística<sup>28</sup>, que en opinión de algunos autores permanecía rezagada y dislocada del contexto generado a partir de las reformas a los artículos 115 y 27 de la Constitución Federal, así como del Sistema Nacional de Planeación y de la propia dinámica de crecimiento de las ciudades jaliscienses.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> El Estado de Jalisco en 1990 tenía un total de 8731 localidades, sólo 159 con más de 2 500hab; de una población de 5 302 689 hbs. , la Zona Metropolitana de Guadalajara contaba con 2 987 194 representando el 52.4% del total. Esto es indicativo de que la pretendida política de regulación ordenación y distribución de los asentamientos humanos, cuyo sustento normativo descansaba en la *LAHEJ, 1977*, no produjo los efectos esperados.

<sup>27</sup> Es necesario apuntar que esta Ley, expedida en 1977 y vigente hasta 1993, no incorporó alguna disposición en materia de planificación y atribuciones municipales establecidas en la Constitución General de la República desde 1983.

<sup>28</sup> La legislación urbanística vigente del Estado de Jalisco se compone de las siguientes leyes y reglamentos:

- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Jalisco.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Estado de Jalisco.
- Ley del Consejo de Colaboración Municipal.
- Reglamento de la Ley del Consejo de Colaboración Municipal.
- Ley Orgánica de la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado.
- Ley de Expropiaciones de Bienes e Inmuebles de Propiedad Privada.
- Ley que Divide los Bienes Pertencientes al Estado en Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado.

<sup>29</sup> Según la exposición de motivos de la *LDUEJ, 1993*, la legislación urbanística anterior (1953-1993), estaba orientada fundamentalmente a regular el crecimiento urbano con procedimientos aplicables a nuevos fraccionamientos, dejando de lado el rescate de los centros históricos, la rehabilitación de la infraestructura urbana y, en general, la promoción de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población existentes (*LDUEJ, 1993*).

En el título primero, Ordenamiento y regulación de los centros de población, el capítulo I, establece las disposiciones generales de la Ley. Entre las que se encuentran: la normas para ordenar los asentamientos humanos en el estado de Jalisco; el establecimiento de las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras; la ejecución de obras públicas; la planeación, regulación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Después de establecer, como en la legislación anterior, que las disposiciones de la ley y sus reglamentos, así como los planes y programas de desarrollo urbano, son de orden público e interés social; que la ordenación-regulación de los asentamientos humanos tenderán a mejorar las condiciones de vida de la población, se definen en el capítulo dos a las autoridades responsables en materia de asentamientos humanos.<sup>30</sup>

“Artículo 7. Son autoridades responsables de la aplicación de la presente Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I. El Congreso del Estado.

II. El Gobernador del Estado

III. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural.

IV. Los Ayuntamientos y Autoridades ejecutoras que de ellos dependan.

V. Las Comisiones de Zona Conurbada y el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara

VI. La Procuraduría de Desarrollo Urbano.”

La creación de nuevas instancias de gobierno, por ejemplo, la de la Procuraduría de Desarrollo Urbano y/o la Secretaría de Desarrollo Urbano (*SEDEUR*), redefinió las atribuciones de los organismos involucrados en el desarrollo urbano del estado; por ende, resulta imprescindible exponer al menos brevemente las facultades de cada uno.

Por lo que toca al Congreso del Estado, el artículo 9º le otorga facultades para decretar la fundación de centros de población; fijar los límites de los centros de población; aprobar los límites de las zonas de conurbación intermunicipales; designar al Procurador de Desarrollo Urbano e intervenir para verificar el cumplimiento de esta ley. Aquí se debe apuntar que ya no es atribución del Congreso Estatal expedir los planes de desarrollo urbano estatales, regionales o municipales, facultad que se le concedía en la legislación anterior.

El artículo 10 dispone las facultades del Gobernador, que si bien todas tienen que ver con la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, por su extensión

---

<sup>30</sup> La *LDUEJ*, 1993, incorpora tanto el principio de concurrencia los tres niveles de gobierno, establecido en la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, como las atribuciones básicas otorgadas a los municipios en las fracciones V y VI de artículo 115 respecto a formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Véase, capítulo II de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1993.

seleccione las fracciones que inciden directamente en la conformación de los planes de desarrollo urbano:

“Artículo 10.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:

I. Elaborar, aprobar, publicar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano;

IV. Participar, con la concurrencia de los ayuntamientos involucrados, en la elaboración, control, ejecución, evaluación y revisión de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, aprobarlos, publicarlos y ordenar su registro de los mismos;

VI. Opinar sobre la congruencia de los programas y planes municipales de desarrollo urbano y las declaratorias que aprueben los ayuntamientos;

VII. Publicar los Planes de Desarrollo Urbano y sus declaratorias de usos, destinos y reservas.

VIII. Ordenar la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los programas y planes de desarrollo urbano, las declaratorias de usos, destinos y reservas.

X. Apoyar y asesorar a los ayuntamientos que los soliciten, en la elaboración de sus programas y planes municipales de desarrollo urbano.

XI. Convenir con los municipios, a solicitud expresa de sus ayuntamientos, que la Secretaría asuma, de manera total o parcial, las funciones técnicas..... cuando carezcan de los órganos administrativos.... o la complejidad de los asuntos la requiera.

XXVI. Aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar en forma conjunta con los gobiernos municipales respectivos, los planes parciales que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica.

XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y revisar el Programa Estatal de Vivienda.

XXXI. Promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación y revisión de los programas y planes de desarrollo urbano, haciendo efectiva la consulta pública.”

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural asume las funciones del antiguo Departamento de Planeación y Urbanización, convirtiéndose en la dependencia de la Administración Pública Estatal que tiene a su cargo ejecutar la “política urbana” del ejecutivo. En relación a la planeación urbana sus atribuciones serían las mismas que las del Gobernador pero sin la capacidad de aprobación; el artículo 11 establece:

“Artículo 11.- Son atribuciones de la Secretaría:

I. Realizar investigaciones y establecer amplia comunicación con instituciones públicas y privadas, para incorporar sus observaciones en la elaboración del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de los programas y planes municipales de desarrollo urbano.

- V. Elaborar el proyecto del Programa Estatal de desarrollo Urbano, para someterlo a la aprobación del Gobernador del Estado.
- VII. Participar de forma conjunta con los ayuntamientos en la formulación y ejecución de los planes regionales urbanos.
- VIII. Revisar los planes y programas municipales de desarrollo urbano, respecto de su congruencia en el conjunto de planes y la observancia de las normas que regulan su expedición.
- IX. Comprobar la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los diversos programas y planes de desarrollo urbano.”

En relación con los municipios, la ley los faculta en el artículo 12 para la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y revisión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de centros de población y los planes parciales de urbanización; aprobar las declaratorias de usos, destinos y reservas de áreas y predios, derivadas de los programas y planes de desarrollo urbano; administrar su zonificación urbana; participar en la elaboración de los planes regionales y en el ordenamiento y regulación de las zonas conurbadas de forma coordinada con el Ejecutivo del Estado; solicitar a la Secretaría, cuando así lo dispongan, asesoría y apoyo técnico para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo urbano.

No obstante, a las amplias facultades que la Ley de Desarrollo Urbano otorga a los municipios para su planificación urbana, se encomienda a SEDEUR la función de verificar que los programas y planes municipales de desarrollo urbano se expidan observando lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 11. Conviene añadir que es extraño que la *LDUEJ, 1993*, no haga referencia a la administración de los servicios públicos de competencia municipal, señalados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República, y que incluso la Constitución del Estado también menciona.

Por su parte, la Procuraduría de Desarrollo Urbano (*PDU*), fue creada como instancia mediadora para, entre otros propósitos, consolidar la defensa y orientación de la sociedad civil en la aplicación de la *LDUEJ, 1993*<sup>31</sup>, con el proceso de urbanización y vigilar la correcta actuación de la administración pública en materia de desarrollo urbano. El título octavo es dedicado a este nuevo organismo, considerado como la innovación más importante de la Ley.

La designación del titular de la *PDU*, compete a las facultades del Congreso del Estado de Jalisco. El período del cargo es de tres años según lo prescrito por los artículos 430 y 432 respectivamente. La Procuraduría del Desarrollo Urbano tiene atribuciones para actuar de oficio en defensa del patrimonio cultural del estado y de forma gratuita presta sus servicios a los particulares que lo soliciten.

---

<sup>31</sup> Hay que recordar que para estos efectos la legislación anterior sólo disponía de los recursos de revocación y el de revisión para proteger a los ciudadanos en contra de las acciones de gobierno.

De nueva cuenta, la Ley enfatiza la necesaria contribución de la sociedad civil en la planeación urbana<sup>32</sup> Por ejemplo, en los planes de desarrollo urbano se reconoce la intervención de los diversos grupos sociales en su elaboración, ejecución, evaluación y revisión, siempre y cuando sea a través de los organismos de participación social y de consulta. Al respecto, el artículo 8º considera como tales al Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, a los Consejos de Colaboración Municipal, a las asociaciones de vecinos y a las asociaciones que se constituyan para la conservación y mejoramiento de sitios y fincas afectos al patrimonio cultural del estado. En su forma más sencilla se describen éstos como:

- El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano (*CEDU*) es el organismo de promoción, participación social y consulta del Ejecutivo del Estado. Se le asignan las funciones del antiguo Consejo Técnico del Departamento de Planeación y Urbanización del Estado, que básicamente son: la promoción de obras de urbanización y edificación por el sistema de plusvalía, apoyar las gestiones de los Consejos de Colaboración Municipal, opinar respecto a la autorización de urbanizaciones progresivas, opinar sobre los proyectos de programas y planes de desarrollo urbano de la entidad, etc. La forma de integración del *CEDU*,<sup>33</sup> similar al del Consejo Técnico, pero con más instituciones “representativas” de la comunidad, dependencias estatales y federales, supuestamente permitirá que las decisiones tomadas por este organismo, “obedezcan a los intereses más legítimos de la comunidad jalisciense”
- Respecto a los consejos de colaboración municipal, son ratificados por el artículo 35 como organismos de participación social en la gestión del desarrollo urbano municipal. Con personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen facultades para concertar obras de urbanización, o bien, promoverlas mediante el sistema de colaboración, y se les otorga un papel relevante en la promoción de consultas que convoquen los ayuntamientos para elaborar, evaluar y revisar los programas y planes de desarrollo urbano.
- Las asociaciones de vecinos, que deben integrarse conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, y las asociaciones para la conservación y mejoramiento del Patrimonio Cultural del Estado, siempre que sean reconocidas por el Ayuntamiento, tienen atribuciones puntuales, es decir se les permite elaborar proyectos de planes parciales de urbanización, que serán

---

<sup>32</sup> Sobre este particular, la Ley en su Título Sexto (de la modalidad de la acción urbanística) define las formas de participación de la sociedad civil en la realización de obras de urbanización y edificación, varios sistemas son implementados para impulsarla, tales como: Sistema de Acción Urbanística Privada, Sistema de Acción Urbanística Pública, sistema de acción urbanística por objetivo social y sistema de acción urbanística por colaboración. Las dos últimas son las formas que se proponen para la realización de obras de infraestructura y equipamiento para las zonas populares.

<sup>33</sup> Sobre todas sus atribuciones consultar el artículo 32 de la *LDUEJ, 1993*.

sometidos a la evaluación de las autoridades locales; su función es más consultiva que decisoria.<sup>34</sup>

Tocante a la planeación urbana, el Título Segundo, de la planeación del Desarrollo Urbano, establece un sistema de programas y planes de desarrollo urbano, ordenado en dos niveles:

**I. El nivel estatal y regional integrado por:**

- a) El Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- b) Los programas y planes a nivel regional que comprenden:
  - b.1. Los planes regionales de desarrollo urbano;
  - b.2. Los planes y programas de las zonas conurbadas intermunicipales.
  - b.3. Los programas que ordenen y regulen a las zonas conurbadas interestatales.

**II. El nivel municipal.**

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano, que comprende:

- 1. Los planes de desarrollo urbano de centros de población
- 2. Los planes parciales para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica.
- 3. Los planes parciales de urbanización

Siguiendo la costumbre de la legislación anterior, estos planes y programas son definidos, en el artículo 44, como el conjunto de políticas, disposiciones y acciones definidas para alcanzar los objetivos propuestos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ordenar el asentamiento y establecer las adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, a efecto de ejecutar obras públicas y regular la fundación, conservación, y crecimiento de los centros de población.

Un aspecto medular de la *Lduej* es la definición para cada programa y plan de desarrollo urbano de manera específica los contenidos, objetivos, los requisitos y proceso de expedición de cada uno de los planes, así como, las disposiciones que regulan su publicación y registro por parte del gobernador, las normas que establecen su vigencia, los procesos de control, evaluación y revisión; cuestiones que en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco sólo se contemplaban para el Programa Estatal de Desarrollo Urbano.

A continuación se describe los procedimientos para la elaboración y expedición de los planes de desarrollo urbano, detallando lo relacionado con los municipales y locales.

- El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, es expedido por el gobernador del estado y tiene como finalidad imprimir unidad y congruencia a las actividades de la administración pública estatal y en especial a los organismos y dependencias que intervienen directamente en el desarrollo urbano. Asimismo el programa sirve de

---

<sup>34</sup> Véase, *LDUEJ*, 1993, artículos 41 y 42.

referencia a las actividades que se desarrollen con la participación de los municipios y la Federación a partir de los convenios de coordinación.<sup>35</sup>

- Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, constituyen instrumentos de coordinación para los Ayuntamientos y el Ejecutivo Estatal. Se expiden para promover la acción coordinada de varios municipios de la entidad, en acciones prioritarias y estratégicas relacionadas con su desarrollo.<sup>36</sup>
  
- Los planes de ordenamiento y regulación de las zonas conurbadas, se rigen en cuanto a acciones y objetivos al contenido expresado en los planes regionales y de centros de población. Además en su elaboración concurren tanto instancias del gobierno municipal y estatal. En el fenómeno de conurbación inter-estatal se contempla la concurrencia de los tres niveles de gobierno.
  
- El Programa Municipal de Desarrollo Urbano, integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, encaminadas a ordenar y regular los centros de población en el territorio de cada municipio mediante la determinación de los usos, destinos y reservas de áreas y predios, para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los mismos. El artículo 73 indica que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano debe comprender:
  - 1.-El análisis de los requerimientos que planteen los aspectos demográficos, sociales, culturales, económicos, políticos y administrativos
  - 2.-Los estudios de:
    - a) Las condiciones geofísicas, ecológicas y ambientales de los centros de población y de las medidas para su conservación y mejoramiento.
    - b) Impacto ambiental y riesgos.
    - c) Los procesos de conurbación entre centros de población.
    - d) Los sistemas de comunicaciones y transportes.
    - e) Las funciones de servicios en los centros de población y el sistema jerarquizado de los mismos.
  - 3.- La información catastral, jurídica y de aprovechamiento del suelo en los centros de población.
  - 4.- Los programas, estrategias y proyectos de inversión y ejecución.
  
- El Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población es definido por el artículo 76 como “el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, establecidas en el Programa Municipal,” con el objetivo de adecuar la distribución de la población y de las actividades económicas; de alentar la radicación de la población en su medio, mejorando las condiciones de su hábitat; propiciar la integración socioeconómica entre las diferentes partes que forman al centro de población; salvaguardar el Patrimonio Cultural del Estado; procurar que el centro de población mantenga o desarrolle de

---

<sup>35</sup> Véase, Lduej, 1993, capítulo II, Arts. 52 a 61.

<sup>36</sup> Véase, Lduej, 1993, capítulo III, Arts. 62 a 70.

manera integral la calidad de imagen visual, etc. Para tales propósitos el artículo 78 contempla que estos planes integren los siguientes aspectos:

- 1.- Delimitación de su área de aplicación.
  - 2.- Determinación de objetivos y metas.
  - 3.- El análisis de las características ecológicas y socioeconómicas del medio físico transformado
  - 4.- Considerar los estudios de impacto ambiental y riesgos.
  - 5.- Elaborar alternativas para el desarrollo urbano de los centros de población
  - 6.- Propuestas para el ordenamiento y regulación del centro de población que comprendan:
    - a) El esquema de estructuración territorial que establezca los usos, destinos y reservas de áreas y predios; el sistema de vialidad y transportación urbana, el equipamiento urbano y la infraestructura básica.
    - b) Los estudios de factibilidad, incluyendo estrategias y proyectos de inversión.
    - c) La definición de los sistemas operativos para su ejecución.
- El artículo 84 define al Plan Parcial de Urbanización como “el instrumento para realizar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables al centro de población” Este tipo de planes se elaboran para determinar la zonificación específica, regulación y control de la edificación y urbanización de las localidades.

Centrando el análisis en las disposiciones para los planes municipales, de centros de población y parciales de desarrollo urbano, es evidente que con esta Ley se incorporan, de manera instrumental, las atribuciones concedidas a los municipios en la fracción V del artículo 115. de la Constitución General de la República, pero dejando cierto control al gobierno estatal, “para dar coherencia y solidez a la planeación urbana en el estado” (LDUEJ, 1993). Sobre este particular los artículos. 74 y 75 establecen el procedimiento para la elaboración, expedición y registro del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, que también deben seguir los planes de centros de población.

“Artículo 74.- Para elaborar y aprobar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, se seguirá el procedimiento siguiente:

I. El Ayuntamiento en Sesión de Cabildo aprobará que se elabore el proyecto de Programa o se revise el Programa vigente.

II. Formulado el proyecto de programa por la dependencia municipal en materia de planeación urbana<sup>37</sup>, será presentado al ayuntamiento en Sesión de Cabildo donde, en su caso, se acordará someterlo a consulta pública.

---

<sup>37</sup> La elaboración del proyecto de los planes de desarrollo urbanos puede ser encargada a la propia Secretaría de Desarrollo Urbano o a otros organismos, según lo dispongan las autoridades del Ayuntamiento. De hecho, 122 de los 124 planes de centros de población con los que cuenta Jalisco fueron encargados a la Secretaría de

III. El Ayuntamiento por medio de su Comisión de Planeación Socioeconómica y Urbanización y el Consejo de Colaboración Municipal, convocarán y coordinarán la consulta pública, a fin de promover la participación de los distintos grupos que integran la comunidad.

IV. La versión abreviada del proyecto se publicará en los estrados de la presidencia y en los lugares de mayor concurrencia de la población, para que se formulen por escrito los comentarios y críticas y proposiciones concretas que se consideren oportunos.

V. Con fundamento en el acuerdo de Cabildo a que se refiere la fracción II se remitirá a la SEDEUR, para que formule los comentarios y recomendaciones, en relación con la congruencia del proyecto con los planes a nivel estatal y regional, la Secretaría dispondrá de un mes para formular sus comentarios.

VI. El proyecto ya ajustado se someterá a dictamen de las comisiones del Ayuntamiento relacionadas con la planeación, infraestructura y servicios públicos.

VII. Una vez que se dictamine el proyecto de Programa será presentado en Sesión de Cabildo para su aprobación.”

“Artículo 75.- El Programa Municipal será enviado por el presidente municipal al gobernador para su publicación y registro. La documentación que se remita al ejecutivo contendrá:

I. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

II. La versión abreviada del mismo.

III. La documentación que acredite la celebración de las instancias de consulta pública.

IV. Las recomendaciones y comentarios que haya formulado la Secretaría de Desarrollo Urbano.”

Por las características del procedimiento de formulación y expedición de los planes de desarrollo urbano (municipales y de centros de población) se percibe aún la injerencia del gobierno estatal en la planeación urbana a nivel local, ya que éste interviene en su elaboración a través de las “recomendaciones pertinentes” y en su inscripción al Registro Público de la Propiedad, sin la cual el plan en cuestión no contaría con vigencia legal.

Otro aspecto importante de los planes de desarrollo urbano es que toda obra de urbanización y edificación pública o privada, debe proyectarse y realizarse de acuerdo con los programas, planes de desarrollo urbano y las declaratorias de usos, destinos y reservas, vigentes en la localidad. Las disposiciones del Título Quinto, de la acción urbanística, regulan los procedimientos para autorizar obras de urbanización, las obligaciones del urbanizador, la ejecución de las obras y su incorporación municipal.

---

Desarrollo Urbano, y ésta a su vez contrató los servicios de consultorías particulares para su elaboración. La excepción son los Planes de Puerto Vallarta y Tepatitlán, que fueron realizados por los ayuntamientos respectivos.

Por último, en el Título Séptimo de la Ley se establece la responsabilidad en que incurren los funcionarios estatales y municipales que no acaten la legislación en la materia, así como las medidas de seguridad y las sanciones aplicables para hacer efectivas sus disposiciones. También se prescribe la obligación de que los ayuntamientos expidan sus reglamentos, fijen permisos y sanciones correspondientes al mismo. En relación con el incumplimiento de lo fijado en los planes de desarrollo urbano, el artículo 413 indica que todo acto u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley, sus reglamentos, planes y programas, etc. será sancionado por las autoridades estatales y municipales, pudiendo imponer al infractor sanciones administrativas.

#### **6. Reflexiones de la evolución del marco legal de la planificación urbana, 1976 - 1993**

Con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 se inició en México la integración de una política de ordenamiento territorial común para todo el país. Esta ley es la muestra más evidente de la actividad de Estado en esta materia, e indudablemente constituyó un esfuerzo innovador para la planificación urbana al establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno, concertación entre los sectores público y privado, y el haber incorporado, si se quiere de forma incipiente, la participación social en la planeación.

A consecuencia de su expedición, el estado de Jalisco respondió de manera inmediata promulgando la *LAHEJ, 1977*. Este ordenamiento asumió los lineamientos y estructura de la *LGAH, 1976* casi de manera textual, en consecuencia los atributos y deficiencias que presentaba la Ley federal fueron heredados por la misma.<sup>38</sup>

La inmediatez en su adopción probablemente se debe a que en sus orígenes esta política de asentamientos humanos se inscribió en un proyecto económico y político más amplio. Esquemáticamente planteado, dicho proyecto intentaba recuperar para el Estado un mayor margen de intervención en la actividad económica, y en el terreno político trataba de reafirmar la legitimidad del Estado, mediante el acercamiento a la sociedad civil, buscando su participación  
(Ramírez, Juan Manuel, 1992: 27-53).

En el ámbito de la planeación urbana local, la consecuencia más importante de la Ley General de Asentamientos Humanos, consistió en otorgar la posibilidad de que esta tarea fuese ejercida por los organismos del gobierno estatal, sin que se estableciera un mecanismo efectivo que trasladara dicha función al propio municipio. Lo cual derivó en la

---

<sup>38</sup> La aparición de la *LGAH, 1976*, conllevó la creación y adecuación de normatividades sobre la materia en la mayoría de los estados del país. Véase, Ramírez, Juan Manuel, "Los objetivos de la Ley General de asentamientos Humanos", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México, primera reimpresión, México, 1992

participación parcial de los ayuntamientos en las políticas y planes de desarrollo urbano, convirtiéndose en espacio receptor de las directrices impuestas desde la capital de los estados.

Por ejemplo, en Jalisco la planeación urbana estatal, regional y municipal realizada durante los años setenta y ochenta, estuvo a cargo del Departamento de Planeación y Urbanización, y más tarde de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, ambas dependencias del gobierno estatal.

Posteriormente, ante la redefinición de las tareas del Estado Mexicano (sumergido en el marco de la descentralización administrativa), en 1983 se dispuso que la planificación urbana local fuese realizada directamente por los municipios, según las bases establecidas en las reformas al artículo 115 constitucional y en el Sistema de Planificación Democrática.

En contraste a la prontitud con las que se asumieron las disposiciones de la *LGAH, 1976*, en Jalisco los nuevos preceptos constitucionales no tuvieron el mismo impacto; el Gobierno Jalisciense mantuvo el marco normativo adoptado en los setenta. No es hasta 1993, con la expedición de la *Ley de Desarrollo Urbano (LDUEJ, 1993)*, ¡diez años después! que se adecuó al esquema federal, devolviendo a los municipios las facultades para planear su desarrollo urbano.

Como consecuencia de este hecho, es obvio preguntarse por qué el retraso. ¿Es que la normatividad anterior resultaba eficiente para el ejercicio planificador y fue hasta el inicio de los años noventa que agotó su capacidad?, o ¿es una forma más de legitimar la acción del Estado en la regulación del espacio urbano? o ¿simplemente una respuesta de “más vale tarde que nunca” para cumplir los requisitos impuestos por la federación?.

No obstante, independientemente de los cuestionamientos anteriores es indispensable, según los propósitos de la tesis, preguntarse en qué medida el paso de una legislación urbana a otra (lo cual conllevó la creación de nuevos instrumentos operativos para la planeación urbana y que estableció nuevos campos de responsabilidad a los municipios) significó una influencia positiva para el avance en la conformación de los planes de desarrollo urbano locales de Puerto Vallarta. Para aclarar esto, en los siguientes dos capítulos se evalúa la estructura interna de los mismos.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> El caso de estudio, Puerto Vallarta, puede ser visto como representativo de la planeación urbana local en el Estado de Jalisco.

## CAPÍTULO II

### INVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA EN PUERTO VALLARTA

El objetivo general de la tesis es estudiar las características de la planeación urbana de Puerto Vallarta a través del análisis de la evolución de sus planes de desarrollo urbano.<sup>40</sup> Para tal efecto, en este capítulo y en el siguiente, se tiene el propósito concreto de evaluar la estructura interna de los planes, tocando sus aspectos lógicos, técnicos y formales con el fin de determinar su coherencia, consistencia, operacionalidad y continuidad.

Por lo anterior, no se trata de calificar el nivel de utilización de los mismos por parte de las instancias gubernamentales implicadas en el desarrollo del puerto. Esto requeriría, además de la confrontación de los planes con el crecimiento real, por lo menos del estudio e incorporación de una multiplicidad de agentes sociales tanto públicos como privados involucrados en el proceso de planeación y urbanización de la ciudad, tarea que queda fuera de los alcances de mi investigación. No obstante, la tesis se enfoca a un aspecto esencial del universo de elementos que componen dicha planeación, sin el cual se carecería de una base sólida de análisis para realizar estudios más amplios relacionados con la planeación urbana de Puerto Vallarta.

Después de revisar todos los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta, dadas sus características, decidí para el análisis seleccionar tres de los cinco planes con los que cuenta esta ciudad, lo que a mi juicio permite tener una muestra suficientemente representativa de todo el conjunto.<sup>41</sup> En orden cronológico estos planes son:

- Plan General de Desarrollo Urbano, 1982 (*Pgdupv, 1982*)
- Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1988 (*Pgdupv, 1989*)
- Plan de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1995 - 1997 (*Pdupv, 1995-1997*)

Esta selección posibilita el contraste de los planes a la luz de dos legislaciones urbanas diferentes; por un lado se tienen al *Pgdupv, 1982*, y al *Pgdupv, 1989*, insertos y sancionados por el marco legal de la Ley de Asentamientos Humanos de Estado de Jalisco, 1977 (*LAHEJ, 1977*), y por el otro, al *Pdupv, 1995-1997*, formulado bajo las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, 1993 (*LDUEJ, 1993*). De tal modo, que se determinará el grado de adecuación de los planes a sus respectivos marcos normativos, así como también se podrá comparar en qué medida el cambio de la legislación urbana jalisciense se traduce

---

<sup>40</sup> La planeación urbana en Puerto Vallarta se inició oficialmente en 1975 con la implementación del Plan General de Desarrollo Urbano de ese año (*Pgupv, 1975*), y continuó con la puesta en marcha de cuatro más correspondientes a los años 1982, 1985, 1989 y 1995.

<sup>41</sup> Descarté al *Pgupv, 1975*, ya que es sintetizado en sus componentes principales en el *Pgdupv, 1982*. El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1985 (*Pmdupv, 1985*) se omite por sus contenidos, ya que por su carácter de municipal se desvía de lo que es propiamente la ciudad de Puerto Vallarta.

en avances e innovaciones en la estructura de los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta.

Debido a la composición de los planes, el método utilizado para su análisis se divide en dos bloques: el primero está enfocado al estudio de la parte analítica de los mismos, esto es, a la evaluación de su diagnóstico y pronóstico, material del capítulo II. En el segundo bloque se estudia la formalización de los planes, lo que en otras palabras se entiende como las cuestiones normativas y de estrategia derivados de éstos, lo cual se realizará en el capítulo III.

Para cumplir con el objetivo fundamental de este capítulo, examinar los elementos analíticos utilizados en la integración de los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta, creo necesario partir de una descripción de las circunstancias que envolvieron el origen de cada uno de ellos, ya que éstas tienen un papel importante en la conformación de los propios planes e incluso explican en cierto grado las características de la planeación en esta ciudad.

### ***1. Algunas consideraciones sobre la legitimación de la planeación urbana***

Una de las justificaciones principales aducida en todos los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta para su elaboración, obedece a un propósito que puede ser considerado como accesorio al de la planeación propiamente dicha. Tal justificación aduce la necesidad de adecuar la acción planificadora del estado y/o ayuntamiento a la base jurídica de la legislación urbana en vigencia. Esto, se dice, a fin de asegurar la correspondencia y coordinación necesaria entre los diferentes niveles de planeación (nacional, estatal, regional y local) y con ello, por la suma de esfuerzos, garantizar la efectividad y coherencia de las políticas y acciones derivadas de los planes.

Se puede estar de acuerdo en que los lineamientos de la planificación deben adquirir fuerza legal para obligar su observancia por parte de todos los agentes sociales involucrados en el desarrollo de la ciudad y establecer las responsabilidades entre instancias y niveles de gobierno. Sin embargo, el espejismo de que la efectividad y coherencia de la planeación urbana radica en su fundamentación legal, condición necesaria pero no suficiente, resulta una simplificación de la realidad; la Ley es el instrumento que permite estructurar las condiciones y parámetros de las cuales se tiene un modelo ideal de planeación, pero es el elemento humano quién en última instancia decide su aplicación y funcionamiento real.

En consecuencia, la existencia de un margen de “acción” entre la Ley y el producto normado por la misma está siempre presente. Con esto quiero decir que, en el caso específico de los planes de desarrollo urbano aquí analizados, solamente se cumple de manera parcial con la normatividad a la que son sujetos, aún cuando se justifiquen con base

en su cumplimiento. Sostengo que el determinante principal va más allá de la propia legislación, identificándose con la influencia ejercida por factores de orden político, y no en la necesidad de cumplir con la tarea de planificar. A manera de ejemplo se exponen en los siguientes incisos algunas reflexiones al respecto.

### **1.1. El virtual cumplimiento de la normatividad en el Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1982**

Si bien es cierto que en principio la *LAHEJ, 1976* contempló que la planeación urbana local (municipal y de centros de población) fuera realizada conjuntamente por el ayuntamiento y el Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, en la integración del Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta 1982 (*Pgdupv, 1982*) intervino la federación mediante la participación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (*SAHOP*).

Ciertamente, este hecho matiza tanto el espíritu de la Ley, como también la trayectoria y “autonomía” del gobierno jalisciense en planear su desarrollo urbano (supra capítulo I). Ya que no es posible señalar cuál de los tres niveles de gobierno involucrados influyó substancialmente en la estructuración del plan, sería poco preciso considerarlo un avance pleno en el quehacer planificador estatal, y mucho menos municipal.<sup>42</sup>

Por el contrario descubre que la intención de la ley, en el sentido de que la planeación urbana se hiciera localmente, por sí sola no puede evitar que el ayuntamiento de Puerto Vallarta y el gobierno estatal dependiesen en ese momento de la federación para realizarla. Baste señalar que esta acción no se da aislada y exclusivamente en Jalisco. Como dato histórico la *SAHOP* elaboró entre 1978 y 1982 dos mil planes de desarrollo urbano abarcando casi la totalidad de municipios del país (Chávez, Estefanía; 1996: 104), por lo que la planeación urbana local estuvo sujeta no sólo a la tutela estatal, sino federal.<sup>43</sup>

De cualquier forma, conjuntando la institucionalización de la planificación urbana en Jalisco con la importancia de Puerto Vallarta como ciudad a nivel estatal y su consolidación como centro turístico de nivel nacional e internacional, es evidente que el *Pgdupv, 1982*, cubrió de alguna manera “formal” con los requisitos impuestos tanto por la *LAHEJ, 1977*, como por los organismos estatales y municipales implicados en la planeación urbana respecto de la composición (modelo) de un plan de desarrollo urbano local.

En efecto, el *Pgdupv, 1982*, es el primer plan urbano de Puerto Vallarta que pasa por todas las fases estipuladas en la legislación estatal para entrar formalmente en vigencia: el

---

<sup>42</sup> Cabe aclarar que la participación de la federación en la planificación urbana local era contemplada por la *LGAH, 1976*, siempre y cuando ésta fuese a petición de los gobiernos estatales y locales; véase la Ley de General de Asentamientos 1976 artículo 8 fracción X.

<sup>43</sup> En la *SAHOP* también se diseñó una metodología para la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo urbano. En el caso de Puerto Vallarta, al igual que el resto de los municipios jaliscienses, ésta fue adoptada para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de 1985.

plan fue sometido a la consideración del Consejo Técnico del Departamento de Urbanización y Planeación, puesto a consulta pública, aprobado por el ayuntamiento de Puerto Vallarta y por el Ejecutivo Estatal, y finalmente elevado a la categoría de ley por el Congreso del Estado, según el decreto N° 11188, en diciembre de 1982.

Sin embargo, esta legitimidad institucional del *Pgdupv, 1982*, no es garantía suficiente como para evitar errores en su conformación, e incluso de la omisión de ciertos requisitos prescritos en el marco normativo de ese momento. La evaluación de su estructura, realizada a lo largo de estos capítulos, evidencia profundas deficiencias y lagunas en todos los niveles que componen al Plan, siendo esto un ejemplo de lo laxo que resultó la práctica de la planeación urbana en la ciudad de Puerto Vallarta a principios de la década de lo ochenta. Cuestión derivada de la insuficiencia de las instancias de gobierno implicadas en su operación y de los vacíos presentados en el esquema trazado en la legislación urbana en el rubro de los planes urbanos locales.

Un primer ejemplo de ello es la omisión que presenta la *LAHEJ, 1977*, al no considerar el lapso de la formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano locales. De tal suerte que el *Pgdupv, 1982*, es en realidad un proyecto realizado en 1980, titulado Planeación para el Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta (*Ppdupv, 1980*). Esta situación al menos provocó el desfasamiento entre el ayuntamiento que supuestamente participó en la integración del plan (Rafael González P. 1980-1982) y el encargado en administrarlo (Jorge Lepe García 1983-1985).

También es oportuno recordar que la *LAHEJ, 1977*, establece y detalla con precisión el proceso de aprobación de los planes municipales y generales urbanos (figura 2.1), pero no así una metodología para su elaboración.

En este punto, es útil recalcar que los contenidos de los planes generales urbanos están establecidos superficialmente sobre la base de lo previsto en el artículo 41 de la *LEAH, 1977* (supra. capítulo I), el cual señala específicamente los elementos que se deben considerar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Así de entrada, se comente el error de trasladar de la escala estatal a la municipal el patrón de conformación de los planes de desarrollo urbano, siendo que por obvias razones, independientemente de su necesaria articulación, actúan en diferentes dimensiones.

Pero se puede inferir que la metodología, aspecto central, de un plan de desarrollo urbano quedaba a discreción de los cuadros planificadores. Con ello, aparentemente se amplía la flexibilidad para la formulación de los planes.

No obstante, el esquema adoptado para diseñarlos se orientó a lo que se conoce como *Zoning*. El cual, en grandes rasgos, consiste en dividir a la ciudad en áreas, y con base a criterios funcionales y de vocación de la tierra asignar los usos del suelo. Esta visión de planeación urbana ha sido ampliamente criticada e incluso descalificada, debido a la rigidez que presenta su teoría; pues en ella se relega, en buena medida las causas que dan origen a los problemas de las sociedades urbanas.

Fig. 2.1

Proceso de Elaboración y Aprobación del  
Plan General de Desarrollo Urbano de  
Puerto Vallarta, 1982



## 1.2. Las consecuencias del desplazamiento entre la *LAHEJ*, 1977, y las reformas al artículo 115 constitucional en el *Pgdupv*, 1989

Resulta paradójico que la principal justificación para formular al *Pgdupv*, 1989 radique en la necesidad de insertarse a las nuevas estructuras institucionales. La aparente importancia que se le da a la correspondencia del *Pgdupv*, 1989, con los niveles superiores de planeación y su justificación como tal, se sustenta en la mención que se hace del Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos, en el cual Puerto Vallarta es considerado dentro de las cinco ciudades con servicios de nivel superior,<sup>44</sup> y en la inclusión de los preceptos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> De acuerdo con este sistema estatal, se propuso una ciudad con servicios de nivel Regional y Estatal, que es el Área Metropolitana de Guadalajara; cinco ciudades con servicios de nivel superior, que son: Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Ocotlán y Ameca.

<sup>45</sup> Dentro de los antecedentes del *Pgdupv*, 1989, en el apartado "Marco General de la Planeación" se indican los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1989-1994, que en resumen son:

- a) La transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico.
- b) El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, preferentemente en las zonas donde se encuentren los grupos sociales más necesitados.
- c) El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación.

Especialmente se hace referencia al Sistema Nacional de Planeación, implementado en 1983, con el propósito de cohesionar y canalizar hacia objetivos “congruentes”, de interés nacional, la planeación que frecuentemente se realizaban en forma aislada en el país. En el caso del *Pgdupv, 1989*, se indica que éste forma parte del sistema de planeación urbana del Estado de Jalisco, permitiendo armonizar intereses y necesidades entre espacios geográficos y población.

Ahora bien, aludo que es “paradójico” porque en realidad existe un dislocamiento entre los marcos normativos de la planeación urbana a nivel nacional y el estatal jalisciense. Se debe apuntar que la legislación urbanística de Jalisco no se adecuó al nuevo contexto institucional originado por las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y a la creación del Sistema Nacional de Planeación, sino hasta 1993. En consecuencia, la supuesta correspondencia y necesidad de adecuar la planeación del Estado de Jalisco en sus diferentes niveles a la planeación nacional, es una acción retórica que no encuentra sustento en una base legalmente definida.

Incluso, tal situación hizo que el *Pgdupv, 1989*, nunca contara con vigencia legal, a pesar de que fue utilizado para fines de dictaminación y finiquito el Fideicomiso de Puerto Vallarta.<sup>46</sup> Se recuerda que la *LAHEJ, 1977*, indicaba que una vez que el plan fuese aprobado por el cabildo, el Consejo Técnico del Departamento de Planeación y Urbanización, y el propio gobernador, instancias que supuestamente se cumplieron, debía ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad a través del decreto del plan expedido por el Congreso del Estado de Jalisco, etapa que no se concretó.<sup>47</sup>

En realidad la conformación del *Pgdupv, 1989*, como la de los restantes planes urbanos de centros de población del Estado de Jalisco realizados en ese año, respondió a iniciativa del entonces gobernador Guillermo Cosío Vidaurri, quien ordenó la revisión y actualización de los planes de desarrollo urbano existentes y en su caso implementación de

---

<sup>46</sup> Para evitar la permisividad con la cual había crecido la ciudad de Puerto Vallarta desde su fundación hasta los años setenta, dar certidumbre a los inversionistas de la tenencia de la tierra, y como primer intento por regular su desarrollo, el gobierno federal constituyó el 26 de marzo de 1973 el Fideicomiso de Puerto Vallarta. Sus atribuciones eran promover el desarrollo y construcción de terrenos que habían sido expropiados el 18 de noviembre de 1970 para incorporarlos al mercado, proceder a la venta de los lotes urbanizados, gravar los terrenos fideicomitados para obtener recursos destinados a su urbanización, entregar a los fideicomisarios, por conducto del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la indemnización correspondiente por la enajenación de sus terrenos. Sobre la base de lo anterior se puede establecer que el Fideicomiso fungió como un instrumento de reordemaniento y control de zonificación de la ciudad. Existen dos trabajos que son útiles para profundizar en los fines de este fideicomiso: Villaseñor, Bertha, Estado, turismo y desarrollo regional: el caso de la costa sur de Nayarit, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, Instituto Mora, 1990; Rojas, Demetrio, El fideicomiso como instrumento de política económica: el caso de Puerto Vallarta, Tesis, Facultad de Economía de la UNAM, 1978.

<sup>47</sup> El entonces líder del Congreso de Jalisco, Eduardo Villa Bádiz, expuso que ya no era facultad del Congreso Estatal aprobar y emitir el decreto de los planes de desarrollo, puesto que esta acción contradecía las disposiciones de la Constitución General de la República con relación a la planificación urbana local.

nuevos, con el fin de que todas las cabeceras municipales y principales centros de población contaran con un plan general urbano.<sup>48</sup>

Lo expuesto muestra que, además de la necesidad del gobierno estatal de legitimar “virtualmente” a los planes de desarrollo urbano sobre la base de un contexto legal o institucionalizado, la planeación urbana responde en cierta medida a la voluntad política del gobernador en turno más que a los requerimientos propios de las localidades jaliscienses, en este caso de Puerto Vallarta.

A lo anterior hay que agregar la persistencia del modelo de plan concebido a principios de los años ochenta y la herencia de los vacíos de *LAHEJ, 1977*, cuestiones que derivaron en un estancamiento de la planeación urbana del Puerto.<sup>49</sup>

### **1.3. La relativa autonomía municipal para planificar, el *Pdupv, 1995-1997***

Con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1993 (*LDUEJ, 1993*) se incorporaron a la legislación urbanística jalisciense los principios legales para que los municipios ejercieran las facultades que la Constitución General de la República les había otorgado desde 1983 en materia de planeación urbana, en el sentido de que corresponde a los ayuntamientos elaborar, autorizar, evaluar y administrar los planes de desarrollo urbano de sus centros de población.<sup>50</sup>

De manera sucinta, se puede decir que este tipo de acción se enmarca dentro de un conjunto de reformas administrativas, cuya función era “devolver” a los municipios recursos y/o facultades a los que se les habían segregado. El propósito de la reforma supuestamente se sustentó en la creación de condiciones necesarias para fortalecer al municipio, con el fin de que surgiese como una instancia de gobierno con capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar efectivamente en su desarrollo.

---

<sup>48</sup> Entrevista con Esteban Wario, Director de planeación de SEDEUR.

<sup>49</sup> Siete años después de la integración del *Pgdupv, 1982*, a pesar de algunas diferencias, hay factores que permanecieron constantes en el *Pgdupv, 1989*; el equipo encargado de su elaboración fue encabezado, de nueva cuenta, por Jorge Camberos; La metodología utilizada en la elaboración del diagnóstico es esencialmente la misma; pero lo más desconcertante es que los errores y omisiones en los que se incurren son también los mismos; por ejemplo los datos utilizados son sobrestimados (principalmente los de población) o se hace referencia a cifras de al menos ocho años atrás que resultan poco ilustrativas de Puerto Vallarta a finales de la década de los ochenta. El resultado del plan no difiere en mucho del anterior, ya que se limita a la presentación de una declaratoria de zonificación de reservas, usos y destinos del suelo para alcanzar sus propósitos.

<sup>50</sup> La *LDUEJ, 1993*, indica en su artículo 12 como atribuciones municipales la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y revisión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, de los planes de centros de población y los planes parciales de urbanización, así como también de las declaratorias de usos, destinos y reservas de áreas y predios, derivadas de los programas y planes de desarrollo urbano; administrar su zonificación urbana, etc. (supra, capítulo I: 23)

La premisa sobre la cual descansa el traslado de funciones administrativas y de gestión pública, como el de la planeación urbana a nivel local, consiste en que la administración pública municipal es la instancia y el ámbito donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre el Estado y la sociedad. En consecuencia al municipio le corresponde atender todo lo concerniente a la vida local (Martínez, Gustavo; 1988: 198).

Es sobre estas bases que durante el gobierno municipal de Fernando González Corona (1995-1997), se decidió realizar el Plan de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1995-1997 (*Pdupv, 1995-1997*); tarea que recayó en el ayuntamiento, específicamente en la Dirección de Obras Públicas de Puerto Vallarta, organismo encargado de la planeación urbana en el municipio. En consecuencia el *Pdupv, 1995-1997*, tiene como rasgo distintivo ser el primer intento municipal de planeación, ya que en su elaboración no existió participación "directa" de alguna instancia federal y/o estatal.

A contrapunto, esta acción no se encuentra completamente desligada de la esfera de la política estatal, puesto que nuevamente surgió a su sombra. Es por iniciativa del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, que se planteó en 1995 la meta de elaborar, acorde al nuevo contexto legal, los planes de desarrollo urbano para las 124 cabeceras municipales con las que cuenta el Estado de Jalisco.

De tal forma que 122 municipios establecieron convenios con la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR) para que interviniera en el diseño de los planes, reduciendo la tarea planificadora del municipio a la aprobación o no de dichos planes; solamente Puerto Vallarta y Tepatlán se mantuvieron al margen de esta situación, realizando por cuenta propia sus planes de desarrollo urbano.

Ante esta excepción, se esperaría que la planeación urbana realizada por el gobierno local de Puerto Vallarta, "directamente involucrado en la problemática urbana", reflejara con mayor precisión el origen del qué hacer y el cómo de las acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones del puerto.

Sin embargo, este argumento es poco útil y superficial al menos por lo siguiente: no es posible esperar cambios radicales y sustantivos inmediatos debido simplemente a la adopción de las facultades que otorga la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (*Lduej, 1993*) al municipio, entre otras razones porque aún cuando se reconoce a la planeación urbana como atributo municipal, ésta se encuentra dependiente de los niveles superiores de gobierno tanto en el orden político como en el económico, ya que al ser componentes de la federación deben de hacer suyas las políticas generales de desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción principalmente son de origen estatal y federal (Fernández, Gustavo, 1986).

Lo anterior ciertamente indica que el municipio, en sí mismo, no cuenta con una base sólida de recursos, y capacidades suficientes para instrumentar un desarrollo verdaderamente independiente. Resulta, de alguna manera, mucho más lógico encontrar en el *Pdupv, 1995-1997*, ciertos rasgos identificados en los planes precedentes, en donde los

cambios se aprecien marginalmente, hacia el avance o el retroceso, cuestiones que se verifican en el transcurso de la tesis.

## **2. La base de análisis para la planeación urbana en Puerto Vallarta**

En esta sección se condensan los diagnósticos contenidos en los planes generales de desarrollo urbano de Puerto Vallarta de 1982 y 1989 (*Pgdupv, 1982, y Pgdupv, 1989*). Por la gran similitud en sus estructuras, para no ser tan repetitivo, se trata de evaluarlos conjuntamente bajo una tónica que permita tocar sus puntos centrales, enfatizando sus posibles diferencias, avances, retrocesos e insuficiencias de cada uno de ellos. El estudio toma como hilo conductor la estructura del proyecto “Planeación para el desarrollo urbano de Puerto Vallarta, 1980 (*Ppdupv, 1980*)” el cual es la base que integra al *Pgdupv, 1982*, y cuyo esquema se siguió utilizando en el plan de 1989.

La pertinencia del análisis del diagnóstico surge con base en la función de los planes dentro del sistema de planeación urbana institucional, que en pocas palabras pueden ser definido como el conjunto de criterios normativos de expansión y ordenamiento urbano, de control público del uso del suelo, cuyo propósito básico es conciliar los diferentes intereses y agentes que intervienen en la evolución de la ciudad (Duhau, Emilio; 1993). De ahí que sea imprescindible verificar la información utilizada y principalmente evaluar la investigación en la cual supuestamente basan los planes sus propuestas de desarrollo urbano.

En este sentido, el *Ppdupv, 1980*, reconoce como uno de sus objetivos fundamentales “el establecimiento de los elementos básicos de evaluación para encauzar el crecimiento de los asentamientos de la localidad, y con ello, determinar y programar las acciones inmediatas del sector público e inducir las correspondientes a los sectores privado y social” (*Ppdupv, 1980*). Dicho de otro modo, dentro de sus propósitos principales está la elaboración del diagnóstico, el pronóstico y la estrategia, como elementos básicos de todo plan.

### **2.1. La persistencia del diagnóstico del *Ppdupv, 1980***

Teóricamente, el plan parte de un diagnóstico, conocimiento de la situación específica que presentan los elementos del problema, para lo cual empieza a detectar sus causas y sus posibles soluciones mediante el análisis cuantitativo y cualitativo. Se entiende que una fase anterior al diseño de alternativas de acciones dirigidas para el desarrollo urbano, es la realización de estudios que conformen la parte analítica del plan (Queriat, Pierre, 1986).

Es posible suponer que dependiendo de la calidad y tipo de diagnóstico, se podrá conocer y comprender en mayor o menor grado tanto a las necesidades de la comunidad como el medio en el cual se desenvuelve. Indudablemente el tipo de diagnóstico que se realice orientará y jerarquizará las acciones y políticas de la administración pública en materia urbana.

En relación a lo anterior, se apunta que el esquema trazado en el diagnóstico del *Ppdupv, 1980*, así como en el *Pgdupv, 1989*, al igual que muchos planes de desarrollo urbano de esos años, estuvo orientado sobre un método conceptualizado por arquitectos, el cual enfatizaba los aspectos técnicos de la problemática urbana, sin profundizar en los ámbitos político, social, cultural y económico de la ciudad; razón que explica en cierto grado la falta de rigor y precisión de los diagnósticos en estos aspectos. De aquí en adelante para catalogar este tipo de diagnóstico, los denominaré como urbano-arquitectónico (D.u.a.).<sup>51</sup>

El *D.u.a.* del *Ppdupv, 1980*, es conformado principalmente con los estudios realizados para el Plan General Urbano de Puerto Vallarta, 1975 (*Pgupv, 1975*). Se indica que la detección de la problemática urbana de la ciudad parte de esa investigación, que ésta será sintetizada y actualizada en aquello que fuese necesario, asimismo que se ubicaría en el contexto jurídico en vigencia (*Ppdupv, 1980*).

Estas “modificaciones” resultaron más discursivas que efectivas de acuerdo a la evaluación realizada en esta sección. Baste adelantar que la constante que se presenta tanto en el diagnóstico *Ppdupv, 1980*, como en el del *Pgdupv, 1989*, es el rezago, la falta de información y de precisión en las cifras que evalúan la situación del Puerto.

Para comprobar tales deficiencias expongo una síntesis de cada uno de los puntos desarrollados en los diagnósticos divididos en la descripción del medio físico natural, medio físico transformado y del medio socioeconómico.

- **El medio físico natural.**

Básicamente en el *D.u.a.*, el análisis del medio físico natural consiste en conocer la calidad de la tierra; la idea es contar con información suficiente que permita determinar la

---

<sup>51</sup> No es extraño que la visión arquitectónica prevaleciera en la conformación de los planes de Puerto Vallarta. Según Estefanía Chávez el método en el cual se basaban la generalidad de los planes de desarrollo urbano fue planteado como resultado de las propuestas emanadas de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y de la Carta de Atenas, redactada para este proceso en el caso de los países desarrollados, y adaptado en México para la elaboración de los planos reguladores (Chávez, Estefanía; 1996)

vocación del suelo. Esto es, evaluar las propiedades físicas y la localización de una porción de tierra que puede ser utilizada para el proceso de urbanización.

En este punto, el *Ppdupv, 1980*, transcribe textualmente lo expuesto en el *Pdupv, 1975*, incluso el *Pgdupv, 1989*, lo integra casi sin modificaciones, salvo algunos aspectos que se destacan más adelante. Pero paradójicamente es donde menos afecta la falta de actualización de la información, ya que aquí se describen los aspectos geológicos, hidrológicos, topográficos, agronómicos y climatológicos del puerto que, en general, permanecieron constantes durante ese período.

En primer lugar, se analizan los aspectos geológicos; se indica que desde ese punto de vista las áreas que ofrecen menor problema para la urbanización están ubicadas en la parte nor-oriente y en la parte plana del valle de Puerto Vallarta.

En cuanto a los aspectos hidrológicos,<sup>52</sup> considerados determinantes en el desarrollo urbano de Puerto Vallarta, en ambos diagnósticos se escribe lo siguiente:

“Aspectos hidrológicos: son los que en mayor medida condicionan el desarrollo urbano de Puerto Vallarta, ya que el asentamiento se encuentra al pie de la sierra, y en función de sus características lineales, intercepta a un gran número de escurrimientos, arroyos o ríos, que ocasionan serios problemas, principalmente durante el temporal de lluvias. Las inundaciones son muy frecuentes, sobre todo al Norte, y se producen por la combinación de varias causas, principalmente por las relacionadas con las intensas precipitaciones pluviales. Que sumadas a las fuertes pendientes de las cuencas, originan grandes variaciones de los volúmenes de agua”.

---

<sup>52</sup> La ciudad de Puerto Vallarta comprende dos sistemas hidrológicos: 1) el de Río Ameca y el Río Mascota. 2) el Sistema local. El primero se indica en el *Ppdupv, 1980*, no afecta a la población ni a su área de crecimiento urbano, excepto en una zona reducida cerca de la desembocadura del río. En consecuencia las afectaciones provienen del sistema local, el cual se divide como sigue.

De norte a sur:

Subsistema 1.

a) zona de escurrimientos a través del estero de El Salado

b) la cuenca del Río Pitillal,

c) otra zona de crecimientos libres,

d) las cuencas de los arroyos Camarón y Camaroncitos. Todo esto afecta a la zona plana del Norte.

Subsistema 2.

a) Cuenca del Río Cuale,

b) el conjunto la Estacada,

c) Arroyo Mismaloya,

d) Río Aguacates. Estos últimos provienen de la zona montañosa y los problemas que causan son relativamente pequeños comparados por los que afectan en la zona plana del norte.

Se apunta que lo más grave es que parte de la urbanización se desarrolla sin ninguna consideración a los factores hidrológicos: “algunas calles y construcciones ignoran por completo el cauce natural de los arroyos. Las consecuencias son inundaciones dentro de las casas, derrumbes por deslaves y encharcamientos insalubres” (*Ppdupv, 1980*). Desafortunadamente no existe en los diagnósticos evaluación alguna que documente tal problemática, con el fin de tener algunos parámetros que permitan cuantificar su magnitud.

Sobre los factores topográficos de Puerto Vallarta, el análisis del *Ppdupv, 1980* concluye que el área donde se asienta la ciudad y su zona de posible expansión presenta más restricciones que ventajas para la urbanización.

“Por un lado se encuentran terrenos de fuertes pendientes en particular al sur y al oriente de la ciudad. Por el otro, al norte, áreas que además de contener suelos aptos para la agricultura, son demasiado planas, lo cual dificulta la realización de obras físicas, especialmente el drenaje, para su implementación como suelo urbano” (*Ppdupv, 1980*)

Esta evaluación sufre algunas modificaciones en el *Pgdupv, 1989*. En ella se clasifican tres tipos de áreas de acuerdo al nivel de las pendientes. Contrariamente al diagnóstico anterior, la zona norte de la ciudad es considerada, por sus bajas pendientes, como la más apta para el desarrollo urbano por los bajos costos que representan para la urbanización. Aunque también se indica que en algunas zonas, como la ubicada en torno al estero El Salado y las que se localizan entre el río Pitillal y la zona urbana, se presentan inundaciones frecuentes en temporal de lluvias, debido a su baja pendiente.

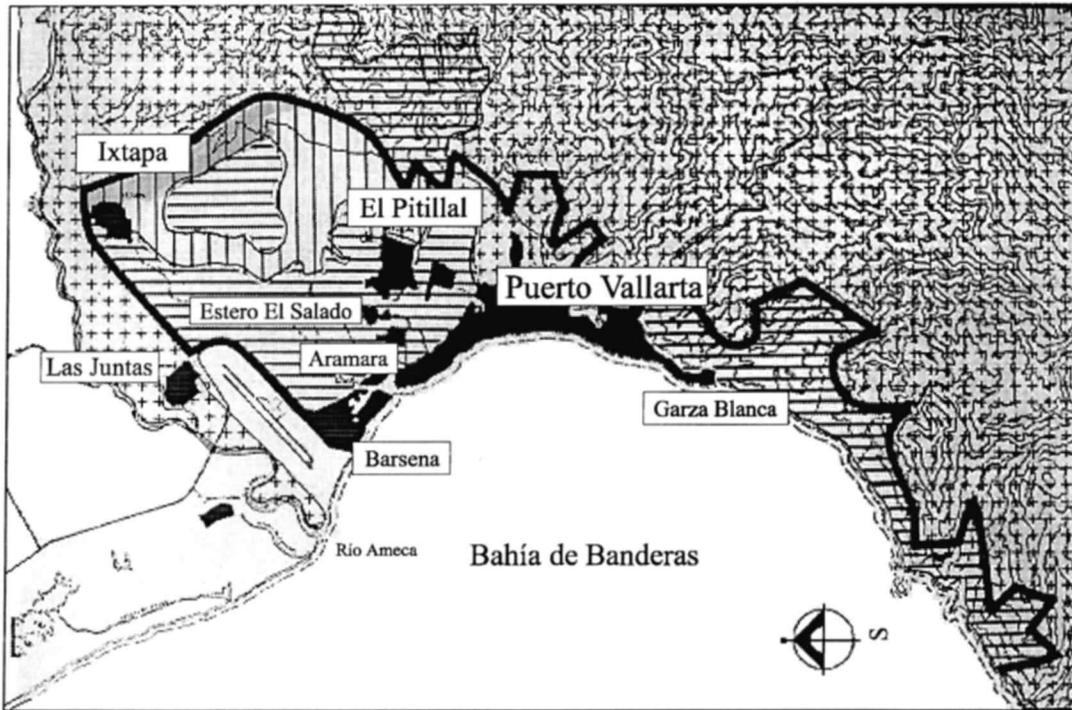
En lo relativo al análisis de los aspectos agronómicos, el *Ppdupv, 1980*, intenta de manera por demás somera describir algunas cuestiones agropecuarias señalando el tipo de actividad y su localización - al norte (uso agrícola) y al nor-oriente (uso pecuario)-, pero no se establece la importancia de ésta dentro del mercado interno o regional.<sup>53</sup>

No hubiere estado de más haber incluido en esta sección o en la económica alguna consideración en relación al impacto del fortalecimiento de la base económica terciaria de Puerto Vallarta en las actividades productivas del campo, al igual que en las secundarias. En estudios realizados por El Colegio de Jalisco referente al particular, concluyen que estas actividades empezaron su declive desde los años setenta, convirtiendo a Puerto Vallarta en un importador de productos agrícolas y manufactureros comprados principalmente en Guadalajara.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Este aspecto no es contemplado en el *Pgdupv, 1989*.

<sup>54</sup> Como ejemplo se puede comparar la producción agropecuaria de los municipios colindantes a Puerto Vallarta: Cabo Corrientes y Tomatlán. Estos se caracterizan por tener una economía predominantemente rural. En Tomatlán se localiza el 75.2 % de la superficie laborable y el 92.6% del valor de la producción agropecuaria del conjunto de los tres municipios. A pesar de su importancia agropecuaria, Tomatlán no cumple una función de abastecedor de productos primarios a Puerto Vallarta. Para profundizar en el tema,

Fig. 2.2  
Síntesis de las características físicas



Fuente: Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1989.

Al final del diagnóstico del medio natural son abordados los aspectos climatológicos como la temperatura, la precipitación pluvial, el asoleamiento y los vientos. Sin embargo, sólo son incluidos sin relacionarlos como factores que puedan incidir y precisar ciertos lineamientos para la planeación urbana, por ejemplo: la evaluación del asoleamiento puede influir en la determinación de las densidades de construcción, los vientos para adecuar el trazo vial y/o la ubicación de las industrias, y en el caso de Puerto Vallarta, la propensión a ciclones para los estudios de zonificación.

véase, Velázquez, Luis, "Puerto Vallarta, ciudad de atracción migratoria" en Una aproximación a Puerto Vallarta, Jaime Olveda (comp.), El Colegio de Jalisco, 1993, pp. 123 - 154

No es claro si en los *D.u.a.* se hace alguna correlación de los elementos que constituyen el análisis del medio natural, lo que hubiese sido aconsejable para tener parámetros para definir la vocación del suelo. Simplemente la conclusión del *Ppdupv, 1980*, establece que los factores naturales son más restrictivos que favorables para el desarrollo de la ciudad.

En tanto que en el *Pgdupv, 1989*, en donde si bien se concluye lo mismo “*analizando los factores naturales en el Municipio de Puerto Vallarta, puede resumirse que éstos son más restrictivos que permisibles para el asentamiento humano, ya que su ubicación geográfica fue dada sin imaginar la dinámica urbana actual de crecimiento*” (*Pgdupv, 1989*), se precisa que las áreas con menores inconvenientes al crecimiento urbano son las que se localizan al norte y dentro de éstas, las ubicadas al noreste son las óptimas para la urbanización (Véase, figura 2.2).

- **Medio físico modificado**

Siguiendo la secuencia del *Ppdupv, 1980*, su *D.u.a.* presenta los elementos del medio físico modificado. La descripción del medio modificado o artificial, señalan algunos autores, debe incluir consideraciones sobre: la estructura político administrativa, la estructura socioeconómica y el análisis global de la estructura de la ciudad. En palabras sencillas, se trata de elaborar un inventario del espacio construido, y establecer la relación de éste con los modos de vida de la ciudad, lo cual constituye la parte medular de este tipo de estudios.

La sección dedicada a la estructura de la ciudad en ambos planes, en la cual se hace referencia a los usos de suelo, a la constitución del área urbana, infraestructura, equipamiento, y a los servicios urbanos, como se verá resulta poco ilustrativa de la situación de Puerto Vallarta.

En primer término, sobre los usos del suelo, entendiéndose por ello la clasificación del uso que se le da a la tierra en el momento de la investigación y no al uso potencial del mismo, el *Ppdupv, 1980*, sólo se limita a una descripción de la zonas con base en su uso de suelo.

Cuadro 2.1

## Ppdupv, 1980: Clasificación de los usos de suelo

Usos del Suelo	Localización
Habitacional turístico	zona central de la ciudad correspondiente al fundo legal y a lo largo de la zona costera y la carretera a Compostela, del Arroyo de Camarones a la zona portuaria, y de manera aislada a lo largo de la carretera al Tuito
Habitacional de Baja Densidad	Se ubica principalmente al sur a lo largo de la carretera al Tuito, hasta Mismaloya tanto en las laderas de la serranía como entre la carretera y la línea costera, así como también en al oriente de la zona centro de las ladera del Cerro el Vigía hacía el Río Cuale. En la parte norte al lado oriente de la calle Francisco Villa.
Habitacional de Media densidad	Se localiza en la parte antigua de la ciudad fundo legal como también al norte de la ciudad Colonias Valentín Gómez Farías y Versailles.
Habitacional de alta densidad	Se desarrolla linealmente a todo lo largo del oriente de la ciudad en la parte sur siguiendo al Río Cuale, al centro en las laderas del Cerro el Vigía y al sur entre los arroyos de Camarones y Camaroncitos. La zona del Ranero y el pueblo del Pitillal y el barrio de Capinole son de este tipo de vivienda.
Equipamiento y servicios urbanos	Su máxima concentración está en el centro de la ciudad y de sus áreas inmediatas en el perímetro que encuadran las calles de 31 de octubre a norte, Basilio Badillo al sur, Juárez e Insurgentes al oriente, y el malecón y plazas existentes al poniente, desbordándose hacia el sur por el par vial y la carretera costera.
Industrial artesanal, talleres y almacenamiento.	Al norte de la ciudad

Fuente: Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, Proyecto para la planeación del desarrollo urbano de Puerto Vallarta, 1980.

Por su lado, el *Pgdupv, 1989*, incurre en varias imprecisiones, por un lado, indica que el área urbanizada de Puerto Vallarta comprende una superficie de 1,115.6 has, por el otro, con base en una identificación 27 de áreas urbanas, en donde se especifica su dimensión y su uso: mixto 109.9 has; habitacional alta densidad 778.4 has; habitacional media densidad 144.7 has; habitacional baja densidad 123.6 has; zona las Glorias turístico 85.1 has, se tiene que la suma de cada una de ellas da un total de 1241.7 has., excediendo en más de 100 has, eso sin contar las dedicadas al uso de suelo turístico de la zona sur de la ciudad.<sup>55</sup>

Además es indispensable anotar que en ninguno de los diagnósticos se incluyen datos relativos al espacio disponible de suelo urbano en la ciudad, al valor de los predios, a

<sup>55</sup> De las 27 áreas identificadas, sólo la que corresponde a la zona hotelera del sur del puerto no se establece el área que abarca.

su subutilización o sobreutilización, o en la proporción en que se han absorbido. En este sentido, la aportación de estos datos hubiese posibilitado definir en cierta medida los parámetros por seguir en la planeación urbana del puerto.

El segundo punto del diagnóstico del medio físico modificado es la infraestructura, en donde en teoría se debe analizar a la ciudad en relación con los servicios urbanos, para determinar los problemas e insuficiencias en su cobertura. Tanto en el *Ppdupv, 1980*, como en el *Pgdupv, 1989*, se considera como infraestructura a: caminos; vialidad; pavimentos; transporte urbano, terrestre foráneo, aéreo y marítimo; electricidad; teléfonos; agua potable y drenaje.

Haciendo un resumen de este punto se llega en ambos diagnósticos a la conclusión de que los problemas derivados de la infraestructura se relacionan principalmente con cuestiones del agua potable y drenaje, y en un segundo término con la vialidad.

En el *Ppdupv, 1980*, se menciona que las fuentes de abastecimientos de agua (los ríos Cuale y Pitillal) son suficientes para una población hasta varias veces el tamaño de la ciudad, su deficiencia radica en los sistemas de conducción y distribución, existiendo áreas urbanas sin el servicio, sobre todo en las colonias populares. También se hace hincapié en la calidad en la potabilización, debido a que gran parte de las unidades domésticas arrojan sus residuos a los ríos, y a que no se cuenta con tratamientos de potabilización adecuados.

El problema de agua potable detectado a principios de la década de los ochenta subsistió hasta finales de la misma. El *Pgdupv, 1989*, indica que el 20% de la población no contaba con este servicio, concentrándose esta deficiencia en las colonias populares de Los Ramblases, 1° de Mayo, Paso Ancho, Agua Azul, Buenos Aires, Gastronómicos, y parte de El Pitillal.

En cuanto al drenaje, uno de los problemas principales de Puerto Vallarta a principios de la década, debido a que los dos sistemas con los que se contaban eran insuficientes para servir a toda el área urbana, se afirma:

“Uno de ellos situado en los márgenes del Río Cuale, presentaba profundas deficiencias, producidas por una indebida captación de aguas pluviales, en consecuencia existían frecuentes fallas mecánicas por la sobre saturación de su capacidad y por los azolves de las tuberías” (*Ppdupv, 1980*).

A pesar de las obras de ampliación del sistema de drenaje, para fines de la década existía un déficit del 30%: “la parte sur de la ciudad es la más afectada, tanto los hoteles como las casas habitación vertían sus aguas residuales al mar sin ningún tratamiento” (*Pgdupv, 1989*). Las colonias que no contaban con ese servicio son: Los Ramblases, 1° de Mayo, Paso Ancho, Agua Azul, Buenos Aires, Gastronómicos, Alta Vista, Concha Chinas (zona hotelera) Zona sur, parte de El Pitillal, El Caloso, Las Canoas y Benito Juárez.

Respecto al equipamiento urbano ambos diagnósticos consideran como tales las instalaciones en salud, educación, administración, comerciales y culturales. Sin embargo, en lugar de incorporar una relación detallada de estas instalaciones en la ciudad presentan una descripción ambigua, en donde se mezclan con datos de todo el municipio y de años anteriores.

Cuando es tocado el equipamiento en salud o educación, el diagnóstico del *Ppdupv, 1980*, se remonta a datos de principios de los setenta y a los utilizados en el *Pdupv, 1975*: “respecto a salud, es oportuno revisar las principales causas de los problemas. Según datos oficiales de 1970 el 21.7% de las muertes y el 50.8% son propiciadas por el agua.” (*Pdupv, 1975*); “La instrucción primaria para el ciclo 1975-1976 se realizó en 36 escuelas y la secundaria en tres” (*Ppdupv, 1980*).

En el caso del *Pgdupv, 1989*, la evaluación de las características urbanas, a pesar de que se actualizan algunos datos en los rubros de salud y educación, resulta todavía insuficiente, repitiéndose la falta de información en los diferentes puntos que la componen. Por citar un caso, al referirse al equipamiento en comercio y abasto se escribe lo siguiente:

“Comercio y abasto.- Existe una gran cantidad de pequeños comercios que satisfacen las necesidades diarias de los residentes, así como bodegas de almacenamiento, tiendas Conasuper, mercados y supermercados, que ayudan a cubrir en un alto porcentaje la demanda actual de los habitantes” (*Pgdupv, 1989*).

A la escasa evaluación del equipamiento urbano efectuada en ambos diagnósticos, puede añadirse el error de no presentar con precisión su localización y distribución en el área urbana; al parecer no se les consideró como elementos que efectivamente inciden en la estructuración de la ciudad. Conocer su concentración y dispersión así como la población usuaria hubiese permitido mejorar los parámetros para definir prioridades de inversión en los diferentes rubros, e incluso determinar los usos de suelo.

Especial atención merece el descuido con el que se trata la cuestión de la vivienda, aun cuando en todos los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta (incluido el *Pdupv, 1995-1997*) se hace la misma advertencia sobre el tema:

“En Puerto Vallarta las condiciones de la estructura urbana y los espacios que ésta sirve y soporta, salvo el problema habitacional, no son críticos”

Ante este reconocimiento sorprende que sólo el *Ppdupv, 1980*, dedique una sección al respecto. Se apunta, sin establecer con base en qué fuentes, que debido a la falta de programas de vivienda tanto de la iniciativa privada como por parte del sector público, 65% de la población vallartense queda fuera del mercado inmobiliario. Fenómeno que por su magnitud lo convierte en uno de los aspectos centrales de la problemática urbana de Puerto Vallarta, aunque desafortunadamente es abordado secundariamente. Su inclusión dentro de

los objetivos del *Pgdupv, 1982*, es poco significativa y precisa para dar una solución al problema:

“Promover que los programas de suelo urbano y vivienda, y demás acciones que influyen en el crecimiento urbano, de los organismos públicos y privados sean coherentes con los señalamientos para la ordenación y regulación urbana contenidos en el Plan. Asimismo, que dichos programas se den bajo las modalidades que permitan el acceso a ellos de los grupos de menores ingresos” (*Pgdupv, 1982*).

Al respecto señala Emilio Duhau, refiriéndose al Distrito Federal pero que sirve para describir el presente caso de estudio, que la omisión de la problemática específica de la vivienda y la urbanización popular, ha persistido como una seria deficiencia de la planeación del desarrollo urbano en su etapa de institucionalización; Puerto Vallarta no es la excepción.

Por último, el *D.u.a. del Ppdupv, 1980*, en el rubro del medio físico modificado toca lo referente a los aspectos del medio ambiente (cuestión que no se incluye en el *Pgdupv, 1989*). Para evaluar su calidad se partió de la imagen visual de Puerto Vallarta como parámetro y elemento principal de referencia, dejando de lado el análisis del verdadero impacto del crecimiento de la ciudad sobre el medio natural. De cierta manera, esto verifica el sesgo hacia el criterio estético del arquitecto.

El resultado del análisis, después de hacer un recorrido por algunas zonas de la ciudad determinando su calidad de imagen visual, es la recomendación de elaborar un reglamento que evite la discordancia de elementos que puedan afectar la estética del paisaje urbano.

Contrariamente a lo que se venía estableciendo en el diagnóstico, en este punto se asevera que “el desarrollo en general ha sido armónico y como resultado la población (ciudad) en la actualidad tiene una fisonomía propia” (*Ppdupv, 1980*). Aunque más adelante, la conclusión global del medio físico modificado indica, cito: “la existencia de grandes deficiencias en la infraestructura, el equipamiento y servicios, producidas por la insuficiencia de los recursos financieros y la falta de jerarquización de acciones, ha repercutido negativamente en la calidad del medio ambiente” (*Ppdupv, 1980*).

- **Medio ambiente social**

Dentro de los pasos que podría haber constituido un acierto, se encuentra el estudio del medio ambiente social. Empero, tanto el *Ppdupv, 1980*, como el *Pgdupv, 1989*, hacen una somera descripción de los aspectos demográficos, económicos y sociales de Puerto Vallarta, siendo esta parte del diagnóstico la que desafortunadamente presenta mayores deficiencias en cuanto a la profundidad e información proporcionada.

El análisis de la situación demográfica en el *Ppdupv, 1980*, solamente muestra datos de la población total municipal y de la ciudad de Puerto Vallarta con base en el censo de 1970, y estimaciones para 1980. La población municipal estimada era de 78, 723 y la local de 56, 350 habitantes; en contraste los datos censales indican una población para el municipio de 57, 024 habitantes, siendo que 38, 645 radicaban en la ciudad (véase, cuadro 2.2).

Más adelante, lo único que se hace es revisar la tendencia de la estructura de la población en el período que va de los años cincuenta a los setenta. Con un criterio poco riguroso, puesto que se basa en la apreciación de la evolución del grupo de edad de 0 a 24 años, es observado que en el lapso se presenta un incremento en la proporción del grupo; así, en 1950 el 59.70% de la población quedaba dentro de él, mientras que se incrementaba a 63.78% y 66.81% en los años 1960 y 1970 respectivamente. Sobre esta apreciación, la conclusión final de los aspectos demográficos consiste en afirmar que “de continuar con la misma tendencia, la población será cada vez más joven y la pirámide de edades más amplia en su base” (*Ppdupv, 1980*).

Pero por el contrario de esa inferencia, comparando la evolución de la estructura piramidal en los últimos 25 años, se muestra que aunque es una población joven está en leve proceso de envejecimiento. Esto es claro al presentarse una reducción de la base de la pirámide, construida con base en grupos quinquenales de edad (véanse, gráficas 2.1, 2.2, 2.3).

Las modificaciones en la estructura de la población de Puerto Vallarta también se ven reflejadas en los cambios que presentan ciertos índices tales como: el IDE<sup>56</sup> (índice de dependencia económica) que para 1970 era del 100.05 y en 1990 se redujo al 70.4; por su parte el IRA<sup>57</sup> (índice de remplazo de actividad) ascendió en quince años de 858.92 (1970) a 1069.63 (1995); el IJ (índice de rejuvenecimiento) indicó que la proporción de la población de 0 a 19 años se ha constreñido de 57.91 en 1970 a 46.9 en 1995, y por tanto que ésta ha tendido hacia edades mayores. Estos resultados son congruentes con el aumento del grupo de edad de 15 a 64 años, el cual representaba en 1970 el 49.9% mientras que para 1995 el 61% de la población total, y con el descenso del grupo de 0-14 años de 46.85% a 36% respectivamente.<sup>58</sup>

Además de estas precisiones, lo que hay que resaltar de la sección demográfica del *Ppdupv, 1980*, es que en ningún momento se trata de relacionar algún fenómeno con lineamientos para la planeación urbana del Puerto; de tal modo el “análisis” es tan solo una incrustación dentro del diagnóstico.

---

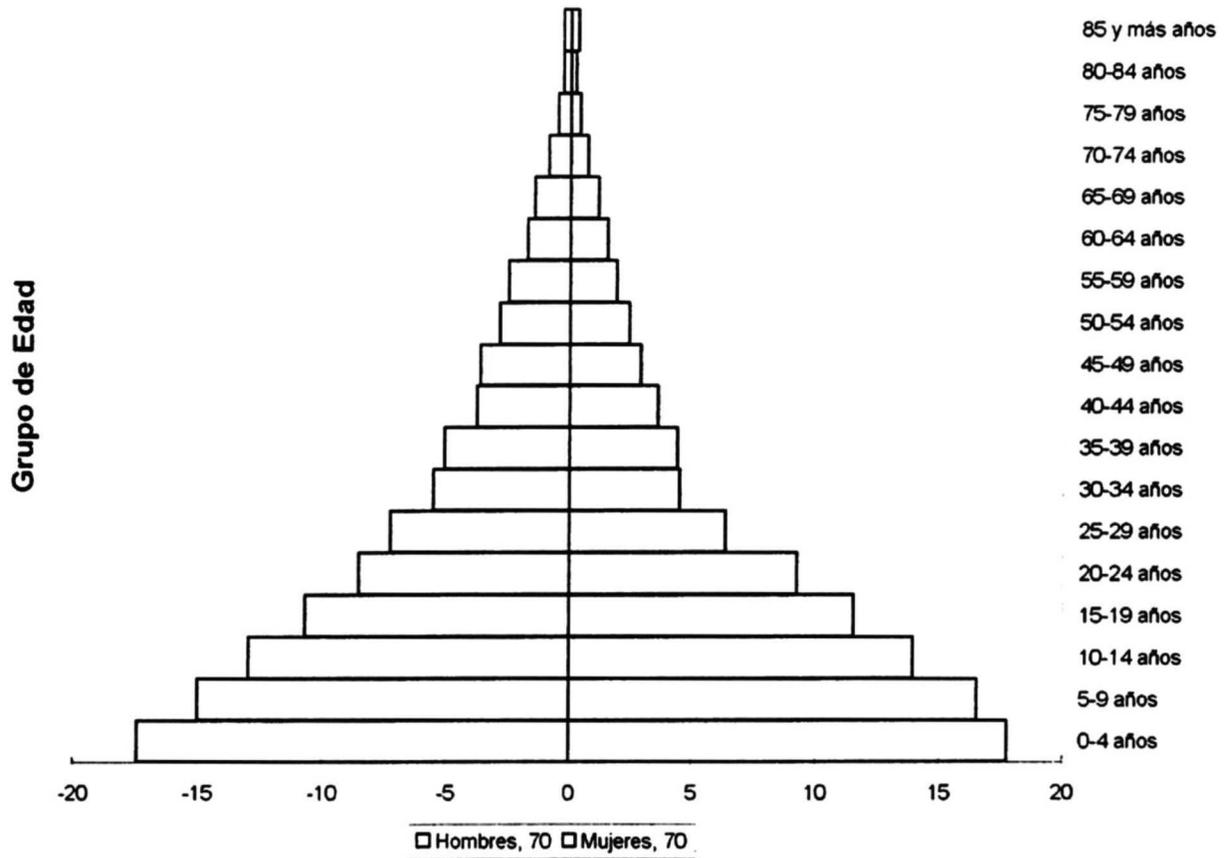
<sup>56</sup>El IDE muestra la relación que existe entre las personas que están en edad potencial de trabajar (15 – 64 años) y las que dependen económicamente.

<sup>57</sup>El IRA ayuda a entender los movimientos del mercado laboral, puesto que indica las personas que tienen edad para entrar al mismo y las que están en edad de retiro.

<sup>58</sup> En cuanto a la fecundidad y mortalidad se puede apuntar que la tendencia perceptible es a la reducción de estos fenómenos: la Tasa Global de Fecundidad (TGF) indica que en 1990 ésta tuvo un valor de 3.97 hijos por mujer y para 1994 había disminuido a 3.23 hijos. Por su parte el indicador de la mortalidad, la Tasa Bruta de Mortalidad, presenta el mismo comportamiento en este lapso, 4.76 a 3.26 defunciones por cada mil habitantes

Gráfica 2.1

**Puerto Vallarta, Jal. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO SEGÚN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD, 1970**

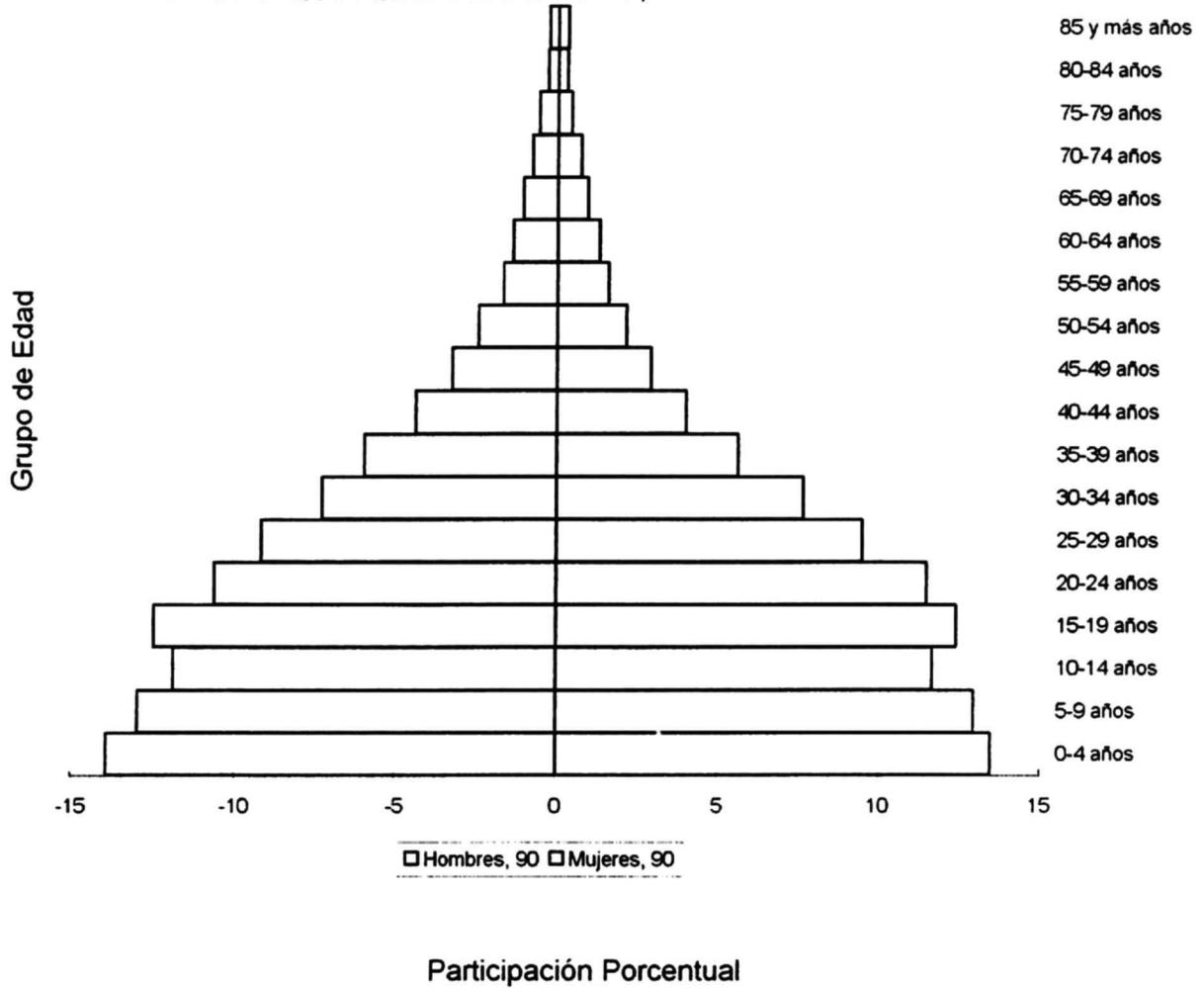


**Participación Porcentual**

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del IX Censo General de Población, 1970

Gráfica 2.2

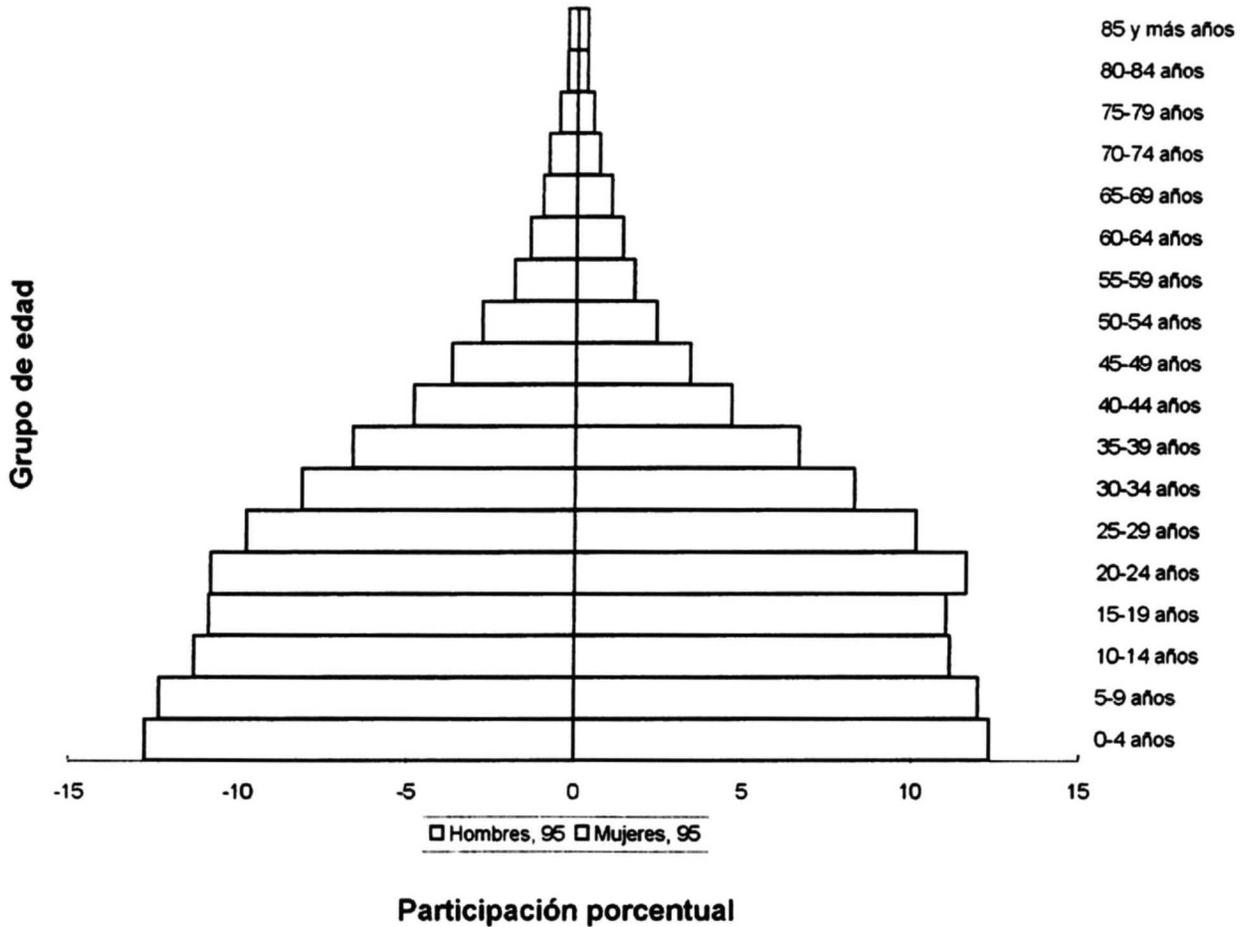
Puerto Vallarta, Jal. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO SEGÚN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD, 1990



Fuente: Elaboración propia con base en datos del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI

Gráfica 2.3

**Puerto Vallarta, Jal: POBLACIÓN TOTAL POR SEXO SEGÚN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD, 1995**



Fuente: Elaboración Propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI

Nota: Para comparar al mismo tiempo las estructuras poblacionales de Puerto Vallarta se decidió presentarlas a través de pirámides de edad, correspondientes a los años 1970, 1990 y 1995. Se homogeneizaron los datos con base en los intervalos de grupo de edad considerados en el censo del 70; para los años 90 y 95 se realizó un prorateo de la categoría de no especificados, posteriormente se redujo el límite superior de grupo de edad hasta los 85 y más años. Por último para tener la población a una fecha de referencia, se trasladó cada una al primero de julio de sus respectivo año de registro, después fue calculado el porcentaje de cada grupo quinquenal con respecto a su población total.

Esto mismo sucede con la parte demográfica del *Pgdupv, 1989*, la cual consiste en anotar la evolución de la población total de la ciudad desde los años cincuenta hasta los setenta, excluyendo los datos concernientes a 1980 sin explicación alguna y en una proyección de población para el año 2000.

En el *Pgdupv, 1989*, es asegurado que Puerto Vallarta era ya en 1988 la concentración urbana más importante fuera del área metropolitana de Guadalajara, con una población estimada de 210,000 habitantes. Cifra que a todas luces es muy superior a la real, ya que el municipio de Puerto Vallarta contaba en 1990 con 111,475 habitantes y la ciudad tan solo con 93,153 (véase, cuadro 2.2). El análisis termina con el pronóstico de 600,000 hab. para el año 2000, siempre y cuando “se mantenga la tendencia tradicional de crecimiento” (*Pgdupv, 1989*)

**Cuadro 2.2**  
**Puerto Vallarta, Jal.**  
**Evolución de la población 1950 - 1995**

Año	Población Municipal	Población cabecera municipal (ciudad de Puerto Vallarta)	Participación Porcentual
1950	10801	4790	44.35
1960	15462	7804	50.47
1970	35911	24155	67.26
1980	57028	38645	67.76
1990	111457	93153	83.58
1995	149876	121944	81.36

Fuente: Censos Generales de Población, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, y el Censo Nacional de Población y Vivienda 1995, INEGI.

Como se ve, la información poblacional de los planes, además de ser escasa, siempre ha sido excesivamente sobrestimada y poco rigurosa. Resulta, entonces, evidente que estas secciones consisten solamente en la presentación de cifras, sin que en ningún momento se contemple el papel que desempeñan el examen de los factores demográficos en la planeación urbana.

En resumen, dado su poco rigor y profundidad hacen que su utilidad sea poca o nada para incidir en la definición de lineamientos y/o estrategias planificadas, aún cuando con la inclusión de un análisis técnicamente correcto se hubiese podido identificar algunos rasgos de la población vallartense como las tendencias evolutivas, los factores que contribuyen a determinar los movimientos migratorios, a identificar a las familias para conocer sus funciones de consumo, sus propensiones del uso del espacio, sus necesidades futuras de educación, salud, trabajo, etc., cuestiones que se deben sopesar dentro de un plan de desarrollo.

En cuanto a la evaluación de las características económicas de Puerto Vallarta, el análisis del *Ppdupv, 1980*, se encuentra en su mayor parte basado en datos recopilados del *Pdupv, 1975*, que a su vez es información referida a 1970. Son notorias sus limitaciones,

puesto que sólo consiste en señalar la participación porcentual de la PEA en los tres grandes sectores: “del total de la población económicamente activa el 24.8% se empleaba en actividades del sector primario; el 21.67% en el sector secundario; el 47.68% en el sector terciario; y el 5.84 es no especificado” (*Ppdupv, 1980*).

En relación al turismo, que constituye la base económica de Puerto Vallarta, se afirma que prácticamente la mitad de la población económicamente activa se ocupa en actividades ligadas al turismo, asimismo se incluye la cifra, bastante aproximada (véase, cuadro 2.3), de 4, 806 cuartos de hospedaje con los que contaba Puerto Vallarta en 1980. Con base en estos dos aspectos se hace la recomendación siguiente: “Las ventajas del auge económico pueden ser contrarrestadas por la excesiva especialización de la economía urbana, parece pues, necesario diversificar las actividades productivas, en particular hacia la elaboración de productos de la región y el impulso de las actividades agropecuarias”(*Ppdupv, 1980*). No obstante, ante tal recomendación, la evolución de los sectores ha mostrado una tendencia hacia el fortalecimiento de los servicios; así se ve reflejado en el incremento de la instalaciones turísticas y en el descenso de la participación de la PEA en el sector primario y el estancamiento del secundario.<sup>59</sup>

Cuadro2.3  
Puerto Vallarta, Jal.  
Evolución de la Capacidad de Hospedaje 1970 - 1980

Año	Nº de Cuartos	Año	Nº de Cuartos
1970	1598	1984	5987
1976	3018	1988	7900
1980	4591	1990	10429
1982	5595	1994	14971

Fuente: Dirección General de Política y Programas Sectoriales 1988 SECTUR; Cuaderno Estadístico Municipal, Puerto Vallarta, Jal. INEGI, 1996.

El *Pgdupv, 1989*, trata de ir un poco más a profundidad en el análisis de los aspectos económicos; en el diagnóstico se anexa un cuadro de la participación de la PEA en los tres grandes sectores por localidad, municipio y estado, también se indican la tasas de participación por grupos de edad y sexo. Se advierte que el gigantismo del sector terciario, debido al crecimiento de las actividades turísticas, y por sus características de calificación, tendrá que importar mano de obra, lo que originará un aumento en la concentración demográfica y económica en la ciudad de Puerto Vallarta.

<sup>59</sup> En 1950 el 61.5% de la PEA se dedicaba a actividades del sector primario; el 12.5% al secundario y el 26% al terciario. Para 1980 la participación era la siguiente en cada sector: I-11.3 %; II- 16.0%; III- 72.7%. En 1990 la distribución era: sector I- 5.1%; sector II - 15.6; sector III- 73.9%; no especificados 5.4%. Como se ve los datos censales muestran un descenso de la participación de la PEA en el sector primario. En tanto que el secundario presenta pequeñas oscilaciones, éstas posiblemente se deban a las características propias de la industria de la construcción, que es la que en mayor medida absorbe a la población económicamente activa en el sector secundario.

Al margen de estas observaciones, la evaluación de los aspectos económicos realizada en el *Pgdupv, 1989*, no puede considerarse completa; la información de referencia es de 1980 y de años anteriores, por lo que no se conoce la situación económica de la ciudad a finales de la década de los ochenta. Pero lo peor, es que no se contemplan factores tan obvios como: el área de influencia de la ciudad, con el fin de estudiar su relación con otras poblaciones y tener una visión global sobre el conjunto de la estructura de la actividad económica regional; tampoco la naturaleza y el funcionamiento de las empresas turísticas y su impacto en el empleo<sup>60</sup> y en la estructura interna de la ciudad;<sup>61</sup> las estructuras de producción, la identificación de los recursos naturales y las necesidades de la población.

En opinión de los analistas del turismo en México, se evidencian varios elementos de carácter económico especiales en las ciudades que basan su economía en esta actividad, como son: la concentración del crédito para hoteles de mayor categoría; la transnacionalización de la administración de hoteles y servicios turísticos; la sobrevaloración de la captación de divisas; la inestabilidad del empleo; la fragilidad del turismo frente a las presiones políticas; el impacto del turismo en la estructuración del territorio, etc. (Daniel Hiernaux; 1992), cuestiones que nunca han sido abordadas en los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta.

El último punto del análisis del “medio ambiente social”, el *D.u.a. del Ppdupv, 1980* se limita a enlistar la estructura espacial de Puerto Vallarta sobre la base de las estratos sociales que las habitan, clasificando las siguientes áreas:

Barrios populares:

- Colonia Emiliano Zapata (parte oriente)
- Colonia Las Canoas
- Colonia Buenos Aires
- Colonia 5 de Diciembre (parte Oriente)
- Colonia Lázaro Cárdenas
- Colonia Olímpica
- Colonia López Mateos
- Colonia Agua Azul
- Colonia La Luz del Mundo (actualmente Mariano Otero)
- Colonia Palo Seco
- Colonia Versalles (oriente)

---

<sup>60</sup> Sobre el empleo turístico es conveniente hacer algunos comentarios. Daniel Hiernaux menciona que una de las características más significativas del empleo turístico es la fluctuación de su volumen con relación a las “temporadas” turísticas; esta variación alcanza más de la mitad del personal en la mayor parte de los casos, por lo que a asalariados refiere. Agrega que hay evidentemente un porcentaje de trabajadores del turismo que mantienen una actividad combinada con su ocupación anterior. También señala la importancia de tomar en cuenta la presencia en sitios turísticos y temporadas altas, de fuerza de trabajo que no está integrada al mercado de trabajo en forma permanente (Hiernaux, Daniel, 1992).

<sup>61</sup> Las actividades turísticas sostienen una relación mucho más estrecha con el territorio que otras actividades humanas, como es el caso de la industria, para la que se evidencia en los últimos cuarenta años, una capacidad creciente de “desprenderse” de las restricciones territoriales.

- Pueblo del Pitillal
- Barrio de Coapinole

Los estratos sociales medios, habitan principalmente en:

- Colonia Emiliano Zapata (parte poniente)
- Fundo legal
- Colonia 5 de Diciembre (parte poniente)
- Colonia Versalles (parte oriente)
- Colonia Díaz Ordaz
- Colonia Valentín Gómez Farías

Los estratos sociales económicamente altos, tienen sus casas alternando con habitación turística especializada, en las siguientes zonas de Puerto Vallarta:

- Conchas Chinas
- Colonia Emiliano Zapata (parte sur-poniente)
- Fundo legal (parte nor-oriente)
- Fraccionamiento Las Gaviotas

En este rubro, el *Pgdupv, 1989*, por su parte, hace referencia principalmente al tema educativo y de salud. En educación se dice que los avances en este aspecto han sido considerables: “en 1930 existía un 53.7% de analfabetas de la población total y para 1980 se estima que este valor se redujo al 7.6%” (*Pgdupv, 1989*). Asimismo es incluido un cuadro del índice de escolaridad y población atendida en 1988, del cual no existe interpretación alguna. En lo referente a la salud, queda de manifiesto la necesidad de incrementar la cobertura del servicio médico asistencial, sobre todo en el sector oficial, “dado que los sectores particulares tienen un alto costo y por lo tanto quedan fuera de las posibilidades de las personas de escasos recursos” (*Pgdupv, 1989*), pero tampoco se cuantifica o jerarquiza el problema quedando simplemente con el carácter de enunciado.

Con esto se agotan los elementos de ambos diagnósticos, pero antes de pasar a la etapa de pronósticos, es necesario abrir una serie de consideraciones sobre la calidad y efectividad de los mismos.

En independencia de que se esté de acuerdo o no con este particular modelo de *D.u.a.*, resulta muy adecuada la interpretación de Coraggio, refiriéndose a la planeación territorial. Este autor nos dice que la planeación degenera en aproximaciones parciales a partir de las cuales es imposible reconstruir el movimiento real, tanto como por la incapacidad teórica de su análisis como por la falta de información, cuestiones evidentes tanto en el diagnóstico del *Ppdupv, 1980*, como del *Pgdupv, 1989*; en consecuencia, la base de conocimientos sobre la organización de la sociedad, sus tendencias, su dinámica, sus problemas, es muy endeble (Coraggio, José L., 1978).

En realidad, los diagnósticos examinados ni siquiera permiten la posibilidad de contar con un acervo de información sólido que pudiese constituir una base mínima para iniciar el proceso de planeación urbana, más allá de la planeación física.

Sobra mencionar, no obstante la vigencia legal del *Pgdupv, 1982*, que tampoco cubren con todos los contenidos que señala la *LEAH, 1977*, para su integración, tales como: los problemas de los asentamientos humanos, sus causas y consecuencias, para determinar en su caso el establecimiento de zonas preferentes de desarrollo; los modos de vida, áreas, y elementos ecológicos de los asentamientos humanos; las alternativas y métodos compatibles con los recursos materiales disponibles para la aplicación de los planes; los problemas de la tenencia de la tierra en sus usos y destinos, etc.

Lo menos que se puede decir de la base analítica de los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta (*Pgdupv, 1982, Pgdupv, 1989*) es que son muestra de la laxitud con la que ha venido tomándose la planeación urbana en este sitio por parte del gobierno estatal y municipal, y prueba de la falta de cuadros técnicos de carrera con capacidad, voluntad y profesionalismo, como de instancias adecuadas para evaluarlos.

## **2.2. Una visión común para el futuro de Puerto Vallarta, los pronósticos**

En forma paralela a los deficientes diagnósticos de los planes contemplados, hay que agregar la ausencia de un pronóstico que abarcara el posible desarrollo de los elementos que inciden en el ámbito urbano. El apartado correspondiente incluido en ambos planes constituye una combinación de buenos deseos y obviedades.<sup>62</sup>

Por un lado, se escribe en ambos en forma un tanto contradictoria que “ Puerto Vallarta tiene lo necesario para polarizar y dirigir los recursos de la región y ejercer el rol de captador y distribuidor de suministros y productos, así como de desarrollar su potencial turístico, sin embargo, por el otro, los condicionantes sociales, físico naturales y artificiales son restrictivos para su desarrollo” (*Pgdupv, 1989*). Más adelante se expone que “el crecimiento demográfico implantará el desorden en muchas áreas ya patente, tanto en el crecimiento físico-espacial y en la adecuación entre actividades urbanas y capacidades de uso del suelo (*Ppdupv, 1980, Pgdupv, 1989*).

Tan sólo las proyecciones de población contienen algún nivel técnico dentro del pronóstico, aunque se hacen de manera obscura ya que no se indica bajo qué método fueron realizadas. La muestra se tiene en el *Ppdupv, 1980*, en donde es advertido que “de continuar con una densidad promedio similar a la prevaleciente (85 hab. por hectárea) y manteniendo constante el índice de crecimiento de la década pasada (12.89 %), Puerto Vallarta necesitaría para principios del año 1983, 1,267 has. de área urbanizada, para albergar una población fija de 107,745 habitantes, así para el año 2000, la población esperada sería de 995,510 habitantes, en un área de 7,644 has.”(*Ppdupv, 1980*). Aún cuando las estimaciones del *Pgdupv, 1989*, son más mesuradas (600 000 habitantes en el año dos mil), ambas contienen un amplio margen de error si las contrastamos con la siguiente proyección:

---

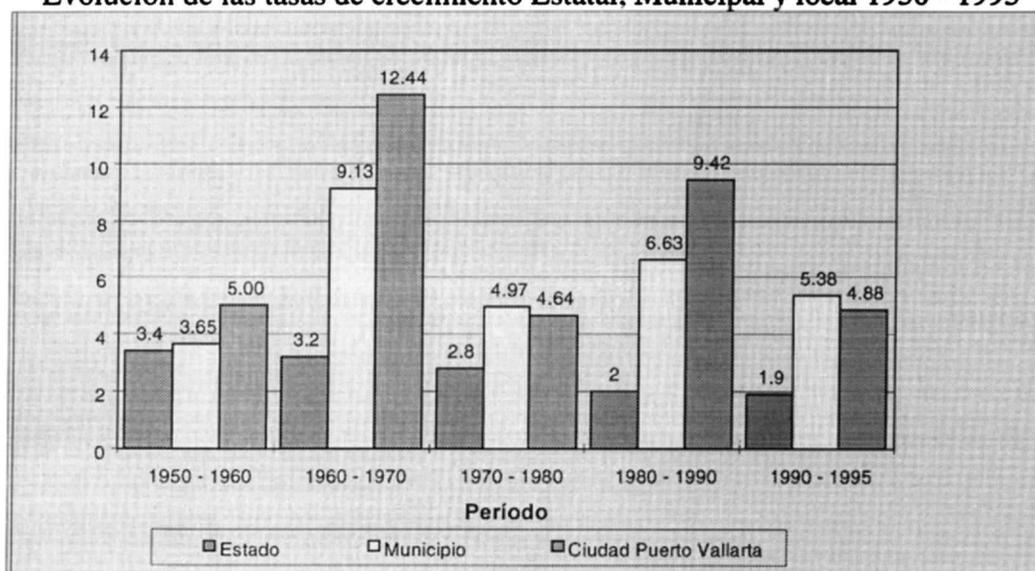
<sup>62</sup> Lo más sorprendente es que también párrafos enteros del pronóstico del *Ppdupv, 1980* aparecen en el *Pdupv, 1995-1997*.

Una proyección geométrica de la población para el año 2000, con base en la tasa registrada en el lapso 1990-1995 y la población de 1995 (véase, cuadro 2.2 y gráfica 2.4), indicaría 154 763 habitantes en la ciudad y 197 770 en el municipio, cantidades muy por debajo de las pronosticadas en ambos planes. Seguramente la exageración de las estimaciones incluidas en los planes se debe, entre otros factores, al método de proyección utilizado, a la base de población de la cual se parte y a las tasas de crecimiento consideradas.

Gráfica 2.4

Puerto Vallarta, Jal.

Evolución de las tasas de crecimiento Estatal, Municipal y local 1950 - 1995



Fuente: Cálculos elaborados con base en los Censos Generales de Población, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, y el Censo de Población y Vivienda 1995, INEGI.

Es importante dejar anotado que dentro de los pronósticos en ningún momento se efectúan proyecciones de los requerimientos en los rubros de vivienda, infraestructura, servicios, etc. Consecuentemente, éstos se limitan a mencionar cuestiones evidentes tales como que “una ciudad que crece rápidamente no puede dejar de sufrir problemas; podría llegar el día en que las soleadas playas, el paisaje natural y el aspecto agradable de la población, que son los recursos básicos, se degraden irreversiblemente. Asimismo, la falta de previsión y el desequilibrio social existente hacen que proliferen las zonas marginadas carentes de los servicios más indispensables, en detrimento de sus habitantes, las que lamentablemente crecen en número día con día, haciendo de Puerto Vallarta un lugar con los más drásticos contrastes sociales” (Pgdupv, 1989).

Es claro entonces que las perspectivas de futuro de los planes no cumplen con los requisitos mínimos como para desarrollar una prospectiva de la problemática urbana de Puerto Vallarta, y por lo tanto no pueden ser la base, conjuntamente con los diagnósticos, de la que partieran estrategias coherentes de desarrollo urbano.

### **3. La ausencia de los elementos de la problemática urbana, el caso especial del Pdupv, 1995-1997**

A diferencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, 1976, la *LDUEJ, 1993*, define para cada programa y plan de desarrollo urbano de manera específica los contenidos, objetivos y los requisitos de los mismos. En el nivel municipal la *LDUEJ, 1993*, establece un programa de desarrollo urbano que debe de ser integrado por: los planes de desarrollo urbano de centros de población; los planes parciales para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica; y los planes parciales de urbanización.

El *Pdupv, 1995-1997*, está inserto en la clasificación de los planes de desarrollo de centros de población, los cuales son definidos por la Ley como el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones con el objetivo de adecuar la distribución de la población y de las actividades económicas; de alentar la radicación de la población en su medio, mejorando las condiciones de su hábitat; propiciar la integración socioeconómica entre las diferentes partes que forman al centro de población; salvaguardar el patrimonio cultural del Estado; procurar que el centro de población mantenga o desarrolle de manera integral la calidad de imagen visual, etc. (supra, capítulo I).

La *LDUEJ, 1993*, igualmente establece que los planes de desarrollo urbano de centros de población deben contener información relativa a las características ecológicas y socioeconómicas del medio físico transformado; a la consideración de estudios de impacto ambiental y riesgos; los estudios de factibilidad, incluyendo estrategias y proyectos de inversión; y la definición de sistemas operativos para su ejecución. No obstante el *Pdupv, 1995-1997*, no cuenta con tal información, siendo que solamente en los antecedentes y en el capítulo II es vista, de una forma por demás breve, la situación urbana de Puerto Vallarta.

En los antecedentes del Plan se toca por primera vez cuestiones de la situación de la ciudad, haciendo las veces de diagnóstico, pero de igual manera que los anteriores planes ésta resulta poco ilustrativa. Sin embargo, lo más deficiente se registra en el capítulo II del plan, "Descripción del área de aplicación", en donde se intenta evaluar la situación de Puerto Vallarta.

Tanto en la exposición de motivos como en el capítulo II del *Pdupv, 1995-1997*, no se manejan datos (salvo el de la población de la ciudad que según estimaciones con base en el año de 1990 sería de 156 000 habitantes en 1995, cuando en realidad tenía 121 944 hab, véase el cuadro 2.2) que permitiesen tener una base analítica para abordar la problemática de la ciudad. Aunque parezca increíble, ambas descripciones consisten en adicionar casi textualmente párrafos de los diagnósticos de los planes anteriores (véase, *Pdupv, 1995-1997*: 2, 12, 13).

De nueva cuenta es mencionado que las condiciones físicas representan restricciones para la expansión de la ciudad y que el problema de la vivienda, el cual nunca ha sido cuantificado, es el más grave con el que se enfrenta el desarrollo de Puerto Vallarta, o que

“podría llegar el día en que las soleadas playas, el paisaje natural y el aspecto agradable de la localidad, que son los recursos básicos, se degraden irreversiblemente, asimismo la falta de previsión y el desequilibrio hacen que proliferen los asentamientos espontáneos carentes de los servicios más indispensables en deterioro de sus habitantes, haciendo de Puerto Vallarta un lugar con los más drásticos contrastes sociales, es decir, zonas con las casas de descanso más lujosas del país y por otro lado zonas de habitación marginada” (*Pdupv, 1995-1997*: 13); cuestiones a las que ya se había hecho idéntica referencia 15 años antes en el *Ppdupv, 1980*.

De hecho, sólo son incorporadas algunas advertencias sobre vialidad y la especulación del suelo, debido al incremento del movimiento turístico y al crecimiento de la población. Se comenta, que el sistema vial puede verse congestionado al no compaginar su ubicación y forma, con la jerarquía que les corresponde en el sistema vial. Sobre el suelo se señala que la especulación crecerá dificultando el control y ordenamiento de las actividades en el espacio, así como la adquisición de reservas urbanas por parte del sector público para incidir en la oferta del suelo urbano y viviendas para la población que queda fuera del mercado inmobiliario.

Aun cuando en el documento se afirma que integra una valoración de las condiciones naturales, del medio físico transformado y de los factores de orden social (*Pdupv, 1995-1997*: 10), es manifiesto que ésta no es incorporada. En consecuencia una de las deficiencias más notables de entrada del *Pdupv, 1995-1997* es la falta de dos elementos fundamentales para planificar el desarrollo urbano, como lo son el diagnóstico y el pronóstico.

A pesar de no contar con esta base de análisis, se expone en el Plan la necesidad de que por medio de “planteamientos fundamentalmente de índole espacial, corregir los problemas generados por el rápido crecimiento de la ciudad, atendiendo a referencias de carácter socioeconómico que permitan una distribución espacial más congruente y que responda a una mayor justicia social” (*Pdupv, 1995-1997*).

#### **4. Comentarios sobre el origen y análisis de la planeación en Puerto Vallarta**

De lo expuesto hasta el momento sobre los orígenes y base analítica de los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta, hay en general tres aspectos que se derivan de su examen.

En primer lugar, parece que la acción planificadora en el estado de Jalisco, precedida y/o auspiciada siempre por la voluntad del gobernador, se preocupa más por la justificación “virtual” de los planes con base en un marco legal que de su coherencia, consistencia y profundidad.

En segundo lugar, más allá de la metodología adoptada para la conformación del plan, es necesario referirse a la insuficiencia teórica que, por un lado, no permite la

jerarquización de los problemas originados por el rápido crecimiento de Puerto Vallarta, y por el otro, dista mucho de dar una explicación de la dinámica y tendencias específicas de esta ciudad.

Sobre la base de lo expuesto, en tercer lugar, se puede esperar incongruencias o incompatibilidades entre los objetivos, soluciones propuestas (que valga decir son principalmente de orden espacial) y la situación específica de la población de Puerto Vallarta, puesto que sencillamente se carece de su conocimiento.

En síntesis, el parcial cumplimiento de las disposiciones legales junto con la falta de una formulación científica adecuada para el estudio de la ciudad son dos constantes siempre presentes en la historia de los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta.

Se puede asegurar, entonces, que el traslado de mayores responsabilidades al municipio en materia de planeación y la renovación de la legislación urbana no ha logrado modificar su práctica. Este planteamiento será confirmado con base en la evaluación del siguiente capítulo.

### CAPÍTULO III

## NORMATIVIDAD Y ESTRATEGIAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO DE PUERTO VALLARTA

De la manera más sencilla, se puede entender a la planeación como el proceso racional mediante el cual se determina y define la mejor manera de alcanzar ciertas metas con los medios disponibles, que en general son escasos. Esto supone que una vez conocido el funcionamiento del sistema estudiado, habiendo identificado sus virtudes así como sus deficiencias, es decir precisada su problemática, se establezca dentro del proceso de planeación la selección de objetivos, beneficiarios, alternativas e instrumentos tendientes a equilibra y/u optimizar dicho sistema.

Por lo que toca a la planeación urbana, en términos del discurso político, suele ser explicada como el proceso de transformación de los asentamientos humanos que mejora las condiciones de vida de la población, y consolida una base material más eficiente para promover el crecimiento económico (García Coll, Julio, 1989: 33). Por su generalidad, esta definición abre la posibilidad de encontrar una gran diversidad de métodos y caminos para intentar lograr tales propósitos, cuestión que en ocasiones conlleva a perderse en ellos. Incluso teóricamente, afirma Gustavo Garza, la planeación territorial, aún cuando se le concede la categoría de ciencia regional, en sí misma presenta aún problemas para su concepción (Garza, Gustavo, 1996: 13). En consecuencia, las dificultades derivadas de la ausencia de un marco teórico consolidado de la planeación urbana afecta irremediamente a uno de sus instrumentos principales, como lo son los planes de desarrollo urbano.

Es por ello que surge el interés de examinar el nivel normativo y estratégico de los planes de Puerto Vallarta, esto es, centrar el análisis en sus objetivos y los medios propuestos para alcanzarlos. Así, en este tercer capítulo se analizan estos aspectos para determinar finalmente su coherencia, consistencia, operacionalidad, continuidad y articulación, brindando una visión más completa de la evolución de la planeación del puerto durante los últimos 17 años.

#### ***1. El principio de la confusión: generalidades e indefiniciones en el Pgdupv, 1982***

En principio, una de las limitaciones observada en el nivel formal del *Pgdupv, 1982*, es la confusión entre lo que la *LAHEJ, 1977*, considera un plan general de desarrollo urbano y lo que son las declaratorias de reservas, usos y destinos de los asentamientos humanos, de tal forma que este plan se relaciona más con un programa de zonificación que con un plan de desarrollo urbano propiamente dicho.<sup>63</sup>

La *LAHEJ, 1977*, considera a los planes de desarrollo urbano como el conjunto de disposiciones relativas al desarrollo integral de los asentamientos humanos, a la preservación y mejoramiento del territorio y del medio ambiente rural y urbano, para lograr

---

<sup>63</sup> Esto también ocurre con el *Pgdupv, 1989*, y el *Pdupv, 1995-1997*, en independencia de que el segundo se encuentra sujeto a otro marco normativo y desarrollado por el propio municipio.

el bienestar de sus habitantes (véase, artículo 40). El punto clave está en identificar el “conjunto de disposiciones”. Entre las que reconoce la Ley se tienen a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos (hay múltiples caminos para lograrlo); a la constitución de las asociaciones de interés social para realizar obras de utilidad pública; la participación ciudadana; los consejos de colaboración municipal; los sistemas de imposición y coordinación; y las propias declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.

En este sentido, un plan de desarrollo urbano puede incorporar los anteriores elementos para la consecución de sus objetivos, más sin embargo, en el *Pgdupv, 1982*, parece que son olvidados o simplemente aparecen enunciados, sin que nunca se les defina una función dentro del plan, a excepción de la declaratoria de destinos usos y reservas del suelo. Con leer los antecedentes del *Pgdupv, 1982*, se constata tal afirmación. En éstos se señala que la estrategia del plan se orienta hacia la aprobación, por las autoridades correspondientes,<sup>64</sup> de los lineamientos básicos que permitan dirigir los factores que concurren en el desarrollo urbano, pretendiendo con ello instrumentar la incidencia real de la planeación en la ordenación y regulación del crecimiento urbano. Se agrega que tales lineamientos buscan ser lo suficientemente flexibles como para absorber y reencauzar las dinámicas condiciones del fenómeno urbano.

Ahora bien, cuáles son estos lineamientos básicos y flexibles de planeación contemplados en el *Pgdupv, 1982*, para incidir, reencauzar, absorber y dirigir el desarrollo urbano. La respuesta es dada desde su introducción, indicando que una de las principales acciones inmediatas del plan es la presentación de propuestas relativas a las reservas, usos y destinos de áreas y predios para el ordenamiento, planeación y regulación de Puerto Vallarta.

Lo anterior derivó en la indefinición de objetivos y en la ausencia de una estrategia, quedando en un nivel de indeterminación tal, que difícilmente podría haber tenido repercusiones en el crecimiento de Puerto Vallarta; aún cuando se afirme que a través de plan se busca que “los efectos indeseables del crecimiento sean anteceditos o minimizados por una cuidadosa planeación que incluya todos los factores en juego, para que dé un orden que regule la distribución de la población en el territorio urbano” (*Pgdupv, 1982*).

Es posible que la elección de proponer una zonificación a través de la declaratoria de usos y destinos del suelo, como instrumento concreto de planeación, se deba entre otras razones al método utilizado por los urbanistas, al que hice referencia en el capítulo II, en donde el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, se cree, depende del control y la previsión formal y temporal de los usos del suelo urbano:

“El plan de desarrollo urbano debe ser en esencia un programa de uso de la tierra por el conglomerado de familias con vista al desarrollo de una vida física y espiritualmente plena, tanto para el individuo como para la

---

<sup>64</sup> Ayuntamiento, Consejo Técnico de la DPUEJ, Ejecutivo del Estado y Congreso.

colectividad entera, y tanto para el presente como para el futuro” (Bonilla, José, 1958).

Al respecto, autores como Margaret Roberts, argumentan la importancia de tomar en cuenta las posibilidades y alcances de la planeación de los usos de suelo. Existe el peligro y la confusión de otorgarle a la planeación física la capacidad de elevar los niveles de vida de la población, crear oportunidades de empleo, reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, etc. (Roberts, M. 1975) Es obvio que por sus limitantes, este tipo de planeación debe interactuar y articularse con políticas económicas y sociales más amplias para que conjuntamente logren sus fines.

Otro factor de relevancia es la falta de coordinación entre instancias y niveles de gobierno que según la *LAHEJ, 1977*, participan en la planeación urbana. Difícilmente la colaboración en la realización del *Pgdupv, 1982*,<sup>65</sup> del Consejo de Colaboración Municipal de Puerto Vallarta, el propio Ayuntamiento y el Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco pudo darse de tal manera que permitiera integrar un plan que determinara objetivos, instrumentos, recursos y corresponsabilidades para conformar una estrategia global que cubriera con las expectativas de desarrollo urbano del puerto, lo que a su vez pone a la luz la ausencia de un sistema de planeación maduro en el estado de Jalisco.

Para ilustrar este punto, es útil recordar que el *Pgdupv, 1982*, era originalmente el proyecto denominado Planeación para el Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1980 (*Ppdupv, 1980*). Dicho proyecto planteaba concretamente una serie de obras tendientes a solucionar los problemas de infraestructura, equipamiento, saneamiento-mejoramiento ambiental, y vialidad “detectados” en Puerto Vallarta (véase el cuadro 3.1), sección obviada en el *Pgdupv, 1982*, debido, por un lado, a los retrasos en su expedición y las modificaciones experimentadas en ese proceso de institucionalización y, por el otro, a que su inclusión habría requerido definir estrategias, instrumentos, fuentes de financiamiento y corresponsabilidades para ejecutarlas. Esto último, son cuestiones que sólo se pueden determinar en un plan siempre y cuando se cuente con un sistema de planificación consolidado y eficiente.

Con base en lo anterior, debe tomarse en cuenta que la planeación urbana, al ser un subcomponente del sistema de planificación, no sólo depende de su evolución interna, sino que requiere que todos los ámbitos relacionados con este sistema adquieran la cohesión necesaria para que los recursos y la asignación de funciones dentro de los niveles de gobierno permitan integrar un plan de desarrollo urbano que incorpore los factores que intervienen en la problemática urbana y las propuestas para atacarla.

Evidentemente la interdependencia de los esquemas de planeación, la aplicación de los recursos y un método de planeación urbana adecuado para las circunstancias de Puerto

---

<sup>65</sup> Se debe tener presente la colaboración de la SAHOP.

**Cuadro 3.1**  
**Planación para el Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1980**  
**Acciones Prioritarias**

<p style="text-align: center;">A. REDES DE INFRAESTRUCTURA (RI)</p>	<p>RI.1 Colectores. Construir el sistema de colectores necesario para desarrollar las áreas propuestas para su urbanización al norte y nororiente de la ciudad.</p> <p>RI.2 Red de drenaje. Construir las redes faltantes de drenaje en las zonas urbanas de El Remanese, El Caloso y zonas aledañas.</p> <p>RI.3 Fuentes de obtención de agua potable. Cubrir los déficits actuales de la población mediante la perforación de tres pozos en la margen del Río Pitillal con una capacidad total de aproximadamente 300 lts/seg.</p>
<p style="text-align: center;">B. EQUIPAMIENTO URBANO (EU)</p>	<p>EU.1 Dar dictamen de ubicación en base a los señalamientos contenidos en el Plan General Urbano para la localización de las siguientes instalaciones:</p> <p>EU.1.1. Jardín de niños; EU.1.2. Casa de la Cultura</p> <p>EU.1.3. Centro de Convenciones; EU.1.4. Hospital Regional; EU.1.5. Asilo; EU.1.6. Cárcel para procesados EU.1.7. Presidencia Municipal; EU.1.8. Cementerio</p> <p>EU.1.9. Mercado en el Pitillal; EU.1.10. Mercado de Abastos; EU.1.11. Central Camionera; EU.1.12. Instalaciones portuarias; EU.1.13. Bomberos</p> <p>EU.1.14. Parque lineal en las márgenes del Río Pitillal</p>
<p style="text-align: center;">C. SANEAMIENTO Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL Y DE LA IMAGEN URBANA (RSA)</p>	<p>RSA.1. Saneamiento y protección hidrológica, mediante la canalización de ríos, arroyos y venas, estructurando sistemas para el drenaje de aguas pluviales de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Vena de Santa María</li> <li>Sistema Vena de Los Tules</li> <li>Sistema Río Pitillal</li> <li>Sistema Río Cuale</li> <li>Sistema Zona Central</li> </ul> <p>RSA.2. Elaborar las normas y reglamentos necesarios para el control, rehabilitación, preservación y conservación de todo aquello que influye en la imagen urbana en general; especialmente lo que se refiere a los anuncios y propaganda, buscando reducirlos al mínimo.</p> <p>RSA.3. Realizar las obras para la preservación ecológica del Estero El Salado conforme al Decreto de Reservas, Usos y Destinos.</p>
<p style="text-align: center;">D. SUELO URBANO Y VIVIENDA (SUV)</p>	<p>SUV.1. Coordinar la acción de la Inmobiliaria de Interés Público del Estado, para que sea coherente con las políticas de saturación, consolidación, densificación y vocacionamientos propuestos en el Plan General Urbano.</p> <p>SUV.2. Realizar estudios y proyectos para promover la oferta de terrenos urbanizados para habitación popular, de acuerdo a los señalamientos del Plan General Urbano, principalmente al norte y nororiente del área urbana actual.</p> <p>SUV.3. Inducir la creación, mediante la coordinación de los organismos involucrados, de una oferta pública de vivienda terminada, progresiva y autoconstruída para la población de menores ingresos.</p> <p>SUV.4. Gestionar la ejecución de los programas de vivienda conforme a las prioridades de ordenamiento y regulación del Plan General Urbano.</p> <p>SUV.5. Pugnar porque los usos industriales, comerciales, recreativos y de servicios se den de acuerdo a los señalamientos que en materia de usos y destinos, se indican en el plano de Reservas, Usos y Destinos.</p>
<p style="text-align: center;">E. ACCIONES PROPUESTAS SOBRE VIALIDAD (VT)</p>	<p>VT.1. Concluir la primera etapa del libramiento carretero para el tránsito regional que una la Av. México, con la Colonia Versalles, con la carretera a Barra de Navidad, al sur.</p> <p>VT.2. Realizar las siguientes obras como indispensables para el funcionamiento del sistema vial tanto regional como local: Puente que une al pueblo del Pitillal con la Av. Francisco Villa.</p>

Vallarta, como se ha visto, no han estado presentes, por lo que es comprensible que en el *Pgdupv, 1982*, se diluyera en anhelos, sin concretar objetivos y medios, elementos formales de todo plan.

La sección del *Pgdupv, 1982*, que podría catalogarse como normativa, determina 15 objetivos generales, 7 particulares y 7 lineamientos de acción, que se sintetizan en el cuadro 3.2. Es común que los objetivos generales expresen las metas globales del plan para posteriormente, en los particulares, definirlos cuantitativamente; esto con el fin de focalizar las acciones y determinar los recursos, mecanismos, tiempos e instancias encargadas de ejecutarlos. No obstante, los objetivos particulares del *Pgdupv, 1982*, nunca son definidos en forma cuantitativa, y en algunos casos no existe correspondencia entre los generales y particulares

Para ejemplificar lo anterior se puede considerar la cuestión de la vivienda, cuyo objetivo general señala: “promover que los programas de suelo urbano y vivienda, y demás acciones en el crecimiento urbano de los organismos públicos y privados, sean coherentes con los señalamientos para la ordenación y regulación urbana contenidos en el plan, Asimismo que dichos programas se den bajo las modalidades que permitan el acceso a ellos de los grupos de menores ingresos”(*Pgdupv, 1982*). Se esperaría que en los objetivos particulares se identificara el tipo de programas, así como el número de viviendas necesarias para destinarlas a la población marginada del mercado de vivienda; desafortunadamente, no existe alguna alusión al respecto.

Inclusive, en algunos casos lo que era señalado dentro de los objetivos generales en el *Pgdupv, 1982*, en el decreto de expedición aparecen como particulares (esto sucedió con la regularización de la tenencia de la tierra), reflejando la falta de claridad en la definición de las metas a las que se quería llegar. En suma, la normatividad del *Pgdupv, 1982*, es decir, el planteamiento de los objetivos, cae en la presentación de algunas actividades implícitas en la actividad de planificar y en algunos buenos deseos.

En cuanto a los 7 lineamientos de acción propuestos para la “consecución de los objetivos” la situación no es diferente. No es claro si son contemplados como parte de una estrategia u otro tipo de objetivos complementarios (véase, cuadro 3.2.c). Lo que sí es claro es la permanencia en la etapa del qué hacer y no en el cómo hacerlo. Estos lineamientos, junto con los objetivos se identifican con tareas que debían haber sido definidas con antelación a la elaboración del plan, siendo que así se partiría de una base concreta para la determinación de objetivos específicos y, por ende, otorgando cierta cohesión al plan.

Por otro lado, si bien es cierto se cayó en errores conceptuales y de seguimiento en la fase de normatividad, hay que enfatizar que la idea general de los objetivos solamente se eslabonaba en algunos puntos con la selección de la declaratoria de usos y destinos como instrumento de planeación urbana, por lo que no resulta lógico que ésta sea considerada la parte medular del plan. Esto evidencia una de las más graves inconsistencias del *Pgdupv, 1982*, puesto que al no lograr la articulación de los objetivos con una estrategia para llevarlos a cabo, su operatividad es casi nula.

Cuadro 3.2  
Plan general de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta 1982  
(a)

**Objetivos Generales**

- 1.- Continuar y ampliar las acciones de ordenamiento, regulación, mejoramiento y desarrollo urbano en general, conforme a lo dispuesto en las leyes de la materia y a las directrices del Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos de Jalisco 1978-1983.
- 2.- Establecer la congruencia y la complementariedad de las acciones propuestas para el ordenamiento y regulación urbana de Puerto Vallarta, con las políticas territoriales y sectoriales fijadas a nivel nacional y estatal.
- 3.- Coadyuvar a distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo entre personas y grupos, así como las cargas y los beneficios de la urbanización.
- 4.- Orientar la promoción, programación y ejecución de la obra pública, optimando las inversiones correspondientes.
- 5.- Promover la participación de los organismos públicos que pueden incidir en la adquisición y regulación del suelo urbano para que encaucen las acciones de los grupos excluidos del mercado inmobiliario conforme a las propuestas para la ordenación y regulación del crecimiento urbano.
- 6.- Evitar la baja densificación del Asentamiento Humano, mediante políticas y reglamentaciones de la edificación y urbanización.
- 7.- Regenerar y aprovechar para fines públicos en todo su potencial las playas existentes.
- 8.- Librar a la ciudad y a la zona turística costera, en la medida de lo posible, del paso interno obligado del tránsito regional de pasaje y carga, por medio de las obras de vialidad necesarias para ello.
- 9.- Mejorar la vialidad local y los sistemas de control del tránsito vehicular.
- 10.- Realizar las obras de infraestructura que eviten las inundaciones y trastornos causados por las lluvias en el asentamiento actual.
- 11.- Regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos espontáneos en áreas fuera del fideicomiso de Puerto Vallarta.
- 12.- Promover que los programas de suelo urbano y vivienda y demás acciones que influyen en el crecimiento urbano de los organismos públicos y privados, sean coherentes con los señalamientos para la ordenación y regulación urbana contenidos en el Plan. Asimismo, que dichos programas se den bajo las modalidades que permitan el acceso a ellos, de los grupos de menores ingresos.
- 13.- Lograr una óptima densificación del asentamiento humano mediante políticas y reglamentaciones para la urbanización y la edificación.
- 14.- Otorgar a las plusvalías del suelo un sentido social, tendiendo a lograr una más justa y equitativa distribución de la misma, tanto entre la población como en el territorio.
- 15.- Sentar las bases de coordinación entre los gobiernos Municipal, Estatal y Federal, para lo concerniente a la ordenación, regulación, mejoramiento y desarrollo urbano en general.

## Objetivos Particulares

(b)

- 1.- Preservar y mejorar el patrimonio ecológico del área donde se asienta Puerto Vallarta, particularmente las zonas de abundante vegetación y las tierras agrícolas que se encuentran al norte y nor-oriente.
- 2.- Controlar las modalidades de expansión física del área urbana, de manera que ésta se adapte adecuadamente a las condiciones del medio natural.
- 3.- Normar la ubicación y dosificación del equipamiento urbano y regional de modo que sirva de elemento rector para la estructura urbana.
- 4.- Realizar las obras de infraestructura necesarias para evitar las inundaciones y trastornos causados por las lluvias en el asentamiento humano actual y en sus futuras expansiones.
- 5.- Regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos espontáneos ubicados fuera del área del Fideicomiso de Puerto Vallarta, o promover su reubicación según sea conveniente su integración a la estructura urbana.
- 6.- Optimizar el aprovechamiento de la capacidad de la infraestructura instalada, buscando la consolidación de áreas que se hallan urbanizadas o en proceso de poblamiento, paralelamente a la urbanización de nuevas áreas.
- 7.- Identificar las acciones necesarias para establecer un sistema vial capaz de alojar los movimientos tanto locales como regionales.

(c)

## Lineamientos de Acción

- 1.- Establecer las normas técnicas necesarias para apoyar las decisiones administrativas correspondientes al control del desarrollo urbano, en apoyo y complemento de las declaratorias sobre reservas, usos y destinos de tierras y aguas.
- 2.- Identificar las áreas de acción prioritarias para la elaboración tanto de planes parciales de Urbanización y control de la edificación como de proyectos específicos de desarrollo urbano, de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
- 3.- Detallar prioritariamente las proposiciones que corresponden a la acción del corto plazo.
- 4.- Programar anualmente la acción y la inversión pública, tanto Municipal como Estatal y Federal, retroalimentando el Plan para mantener su vigencia.
- 5.- Aprovechar los instrumentos jurídico-administrativos para evitar la especulación del suelo urbano y la vivienda de acuerdo con las políticas de intensificar el desarrollo de la ciudad.
- 6.- Elevar la participación ciudadana organizada, sobre todo a nivel de la administración local, en la planeación, ejecución y control de los factores que intervienen en el desarrollo urbano.
- 7.- Inducir la coordinación de las acciones públicas y privadas para evitar el crecimiento anárquico, la dispersión la saturación y la carencia de servicios, así como las injusticias sociales que pueden generarse como producto de la convivencia.

Tampoco es comprensible por qué la pretensión de catalogarlo dentro de los planes generales urbanos, siendo que de esta forma el *Pgdupv, 1982*, a pesar de su vigencia legal, no cubre con las disposiciones legales (supra. cap. II), ni con la conceptualización que se tiene de un plan.

Para evitar los anteriores inconvenientes se podría haber optado por expedir solamente la declaratoria de usos, destinos y reservas de áreas; recurso contemplado por la *LAHEJ, 1977*. Efectivamente, desde la posición de las declaratorias de uso de suelo, el *Pgdupv, 1982*, cumple plenamente con las disposiciones de artículo 27 de la *LAHEJ, 1977*, ya que, además de haber sido una iniciativa mandada al Congreso del estado por parte del ejecutivo, contiene la demarcación de áreas y predios, las características del área y las limitaciones de utilización.

En este mismo punto, la propuesta de estructuración urbana del *Pgdupv, 1982*, expresa como finalidad: “la consecución del marco físico adecuado para mejorar las condiciones de vida para la comunidad” (*Pgdupv, 1982*) también se delimita un área de 22, 000 has sujeta al régimen de ordenación y regulación urbana; se demarcaron en casi todas las áreas, sus características y sus limitaciones de utilización, cumpliendo así con las disposiciones impuestas para las declaratorias.

Aunque en el *Pgdupv, 1982*, se afirme que “la discriminación del territorio en áreas susceptibles de ser urbanizadas y en las que dicho uso conllevaría efectos negativos se hizo con base en el resultado de la correlación de dos tipos de evaluación: la demanda de suelo para las diferentes actividades urbanas, y la evaluación de las alternativas para satisfacer tales requerimientos” (*Pgdupv, 1982*), en todo el documento no se especifica tal correlación. La parte dedicada a analizar y evaluar las características de Puerto Vallarta dista mucho de ser el insumo adecuado; el diagnóstico, como se vio, sufre de grandes deficiencias y, por ende, no pudo ser la base en la que se sustentara la propuesta de estructuración de la ciudad.

Para terminar con el examen del *Pgdupv, 1982*, describo los elementos que conforman la declaratoria de usos, destinos y reservas de áreas y predios de Puerto Vallarta, donde son identificados cuatro pasos. El primero consiste en establecer la clasificación general de áreas; en el segundo se define su localización y extensión; el tercero en señalar las modalidades de usos y destinos; y por último se enuncian las “políticas” a las que son sometidas dichas áreas (véase el cuadro 3.3). De forma resumida se tiene:

Un total de 17 áreas urbanas (AU) cuya superficie total es de 806 has, de las cuales 393 has, el 48.75% son destinadas a usos mixtos y de habitación media; 216 has, el 26.79% corresponden a usos habitacionales de alta densidad; los usos de suelo turístico cubren el 18.85% del área urbanizada con un total de 156 has; y para los servicios especiales son destinadas 45 has, lo que significa el 5.58% del área urbanizada.

Siete áreas de reserva urbana (RU) con una extensión de 2 540 has consideradas como propicias para absorber futuras actividades urbanas. De éstas el 45% (1 143 has) son contempladas para usos habitacionales de alta y media densidad; a 25 y 47 has se les asigna usos habitacionales de baja densidad y de vivienda dispersa respectivamente, representando el 0.98%, y 1.85% de la reserva urbana; para uso turístico 550 has significando el 21.6% de la reserva y por último el 30.5% (775 has) es destinado a servicios especiales.

Respecto a las políticas, se tipifican cuatro tipos a las que serán sometidas la mayoría de las áreas urbanas, y sólo una de la reserva. La política de **consolidación y densificación**, que tiene el propósito de aprovechar la capacidad instalada de infraestructura, servicios y equipamiento, para saturar el área urbana de Puerto Vallarta será implementada en 10 de las 17 áreas urbanas, comprendiendo un total de 472 has, el 58.56%. La política de **control**, aplicada para controlar el crecimiento y expansión está dirigida a 86 has (10.6%). Las 50 has que comprenden el centro urbano de Puerto Vallarta (fundo legal) quedan sujetas a la política de **conservación y mejoramiento**. A sólo el 8.68% del área urbanizada, setenta hectáreas, se le aplicaría la política de **impulso**, la cual consiste en estimular el desarrollo de El Pitillal (zona norte), mientras que 760 has, correspondientes a la zona de reserva urbana Aramara están bajo ésta misma. Por último, en cuanto al área urbana hay que destacar que para el 15.88% (128 has) correspondientes a la zona portuaria, para Concha Chinas y Aramara no se enuncia ninguna política, en tanto que el 70% de la reserva urbana tampoco cuenta con alguna.

Cuadro 3.3  
Pgdupv, 1982: Clasificación de Áreas, Usos, Destinos y Políticas.

Áreas Urbana (a)				
Clave - Nombre	Sup. en has.	Uso de Suelo	Políticas	
AU.1	área Urbana Central	50	Mixtos - Hab media	Conservación y Mejoramiento
AU.2	Col. Emiliano Zapata Poniente	26	Mixtos - Hab media	Consolidación y densificación
AU.3	Concha Chinas	65	Turístico de Baja	
AU.4	Col. Emiliano Zapata Oriente	31	Mixtos - Hab media	Consolidación y densificación
AU.5	Las Canoas	21	Mixtos - Hab media	Consolidación y densificación
AU.6	Col. 5 de Diciembre	108	Mixtos - Hab media	Consolidación y densificación
AU.7	La Pedrera	22	Habitacional alta den.	Consolidación y densificación
AU.8	Col. Versalles	41	Mixtos - Hab media	Consolidación y densificación
AU.9	Snta María	60	Habitacional alta den.	Consolidación y densificación
AU.10	Las Gaviotas	30	Habitacional media	Consolidación y densificación
AU.11	Versalles Norte	46	Habitacional alta den.	Consolidación y densificación
AU.12	Zona Costera las Glorias	87	Turístico Medio	Consolidación y densificación
AU.13	Aramara	18	Habitacional alta den.	
AU.14	El Pitillal**	70	Habitacional alta den.	Impulso
AU.15	Zona Portuaria	45	Servicios Especiales	
AU.16	Ixtapa**	46	Habitacional media	Control
AU.17	Las Juntas**	40	Habitacional media	Control
<b>Total de hectáreas</b>		<b>806</b>		

\*\*Localidades próximas a la ciudad de Puerto Vallarta.

## Áreas de Reserva Urbana

(b)

Clave - Nombre		Sup. en has.	Uso de Suelo	Políticas
RU.1	Col. 5 de diciembre este	25	habitacional den. baja	Impulso
RU.2	La pedrera	23	Habitacional den. media	
RU.3	Las Gaviotas	360	Habitacional den. alta	
RU.4	Aramara	760	Hab. Alta y Media	
RU.5	El Salado	775	Servicios Especiales	
RU.6	Concha Chinas	47	Vivienda Dispersa	
RU.7	zona Costera del sur	550	Habitacional Turística	
<b>total</b>		<b>2540</b>		

Fuente: Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1982.

Nota: El criterio utilizado para definir las Áreas Urbanas es el siguiente: Zonas que comprenden el territorio ocupado por actividades urbanas, entendiéndose por tales las de habitación, comercio, industria y servicios en general, con una densidad mayor de 50 habitantes por hectárea; o su equivalente en vivienda o predios urbanizados. Para las de reserva urbana son consideradas como tales las áreas propicias para alojar futuras actividades urbanas. Sobre el uso señalado para las áreas de vivienda y compatibles a ellas las densidades que se manejan son:

- a) vivienda de alta densidad. Densidad mayor a 60 viviendas por hectárea o 360 habitantes por hectárea.
- b) vivienda de media densidad. Densidad de 25 a 60 viviendas por hectárea o de 140 a 360 habitantes por hectárea.
- c) vivienda de baja densidad. Densidad de 10 a 25 viviendas por hectárea o de 60 a 140 habitantes por hectárea.
- d) viviendas de densidad dispersa. Densidad menor a 10 viviendas por hectárea o de 0 a 60 habitantes por hectárea.

Como observación final del *Pgdupv, 1982*, se puede decir con certeza que con sólo enunciar la "política" y señalar el área de su destino no se tiene suficientes elementos como para calificar la propuesta de zonificación de correcta o deficiente, debido entre otras razones a que el *Pgdupv, 1982*, no profundizó en el análisis de la ciudad ni tampoco en la instrumentación de dichas políticas. A lo sumo se puede inferir que lo que se busca en el plan es la integración de los asentamientos Aramara y El Pitillal localizados al norte del puerto, y tratar de evitar la expansión a otros sitios a través del aprovechamiento de la infraestructura de las zonas adyacentes al fondo legal de Puerto Vallarta.

### **2. Discontinuidad y vacíos en la formalización del *Pgdupv, 1989***

La secuencia seguida en el *Pgdupv, 1989*, rompe con el orden más elemental de estructuración de cualquier plan o programa. Es común que después de haber definido la problemática a resolver se identifiquen las metas u objetivos para, posteriormente, ponderar los diversos caminos, medios y recursos que permitan alcanzarlos. En la conformación del *Pgdupv, 1989*, parece que no se cuidaron los aspectos de sucesión de esta lógica, puesto que antes de haber señalado sus objetivos inserta un, en apariencia pretencioso, "Modelo-Estructural" (M-E) considerado como la estrategia del plan.

Independientemente de estas alteraciones, el resultado del *Pgdupv, 1989*, no difiere en mucho de su antecesor, limitándose a la presentación de la declaratoria de reservas usos y destinos del suelo, elemento que solamente complementarían una parte del modelo.

Fig. 3.1



Fuente: *Pgdupv, 1989*.

Dentro del M-E supuestamente se contempló la adecuación de su propuesta a las tendencias de crecimiento observadas en la ciudad de Puerto Vallarta. Éstas no fueron examinadas con la suficiente profundidad en el *Pgdupv, 1989*, pues únicamente en la parte final del diagnóstico se indica que dichas tendencias se reflejaban primordialmente en la expansión de la parte norte y noroeste, y en menor medida hacia el oeste y sureste, de las cuales las más importantes se establecían hacia El Pitillal, Las Juntas e Ixtapa (véase la figura 3.1).

No obstante, en ningún momento la identificación de las tendencias de crecimiento fue más allá del simple señalamiento de la dirección hacia donde se expande la ciudad. Faltó, al menos, analizar el ritmo de crecimiento de las zonas así como su diferencial, el tipo de propiedad del suelo, las características demográficas y socioeconómicas de cada una de las áreas, aspectos básicos para fundamentar acciones territoriales.

La primera parte de la estrategia del M-E tiene como mayor logro describir sintéticamente el crecimiento del puerto, haciendo uso de algunos conceptos teóricos de la planeación urbano-espacial, pero sin profundizar en las causas que le dieron origen. A continuación transcribo algunos puntos que son ilustrativos:

- En su primera etapa, la ciudad presentó un sistema nuclear atomizado, su área central se constituyó en el núcleo concentrador del comercio, la hotelería y la habitación en torno al cual la ciudad se expandió.
- Con la aparición de nuevos desarrollos turísticos, la construcción del aeropuerto y la carretera de acceso, se fomenta la aparición de un sistema de crecimiento lineal, sobre todo comercial y turístico que todavía mantiene el sistema nuclear atomizado original, pero con incrustaciones lineales y sectorizando algunas funciones como la portuaria en el norte del municipio.
- La estructura actual, aunque mantiene reminiscencias del sistema nuclear original, se ha transformado en un sistema lineal, el cual se sostiene en tres sectores paralelos, con el turismo y la habitación conteniendo como médula al sistema comercial.
- El sistema estructural actual, aunque más lineal y sectorizado que el nuclear original, mantiene de este último la deficiencia de la atomización de los servicios barriales y de poblados, cuyas áreas habitacionales, tradicionales y nuevas, siguen dependiendo del área central.

Si bien la descripción anterior va acorde con el tipo de organización del espacio que se experimentó en Puerto Vallarta,<sup>66</sup> y puede ser necesaria como un primer momento dentro de la planeación, es importante señalar que ésta por sí sola no es suficiente para proponer una estrategia de índole espacial que pretenda solucionar los problemas derivados del explosivo crecimiento de Puerto Vallarta.

La superficialidad de la descripción no considera, por citar un caso, que el modelo de crecimiento llamado en ocasiones de industria turística, requiere la concentración de los servicios de consumo colectivo en las zonas destinadas al turismo, de lo que se deriva el descuido de las demás zonas de la ciudad. De hecho, una de las características más significativas de la constitución del espacio en estos lugares se refleja en la polarización y segregación a los beneficios derivados del desarrollo urbano, cuestión en la que se debería profundizar para establecer instrumentos que redistribuyan los beneficios del crecimiento. En esencia, lo que se quiere recalcar es que el *Pgdupv, 1989*, no comprende un análisis razonable para hacer propuestas de reordenamiento urbano.<sup>67</sup>

La estrategia del *Pgdupv, 1989*, consiste en iniciar un “programa” de desconcentración de las actividades económico-administrativas “tradicionales” del centro urbano hacia la zona norte, en donde se aprovecharían las mejores condiciones del entorno y las tendencias naturales de crecimiento. Para tal fin, se pretendía dotar “adecuada” y “oportunamente” la infraestructura y equipamiento para propiciar la estructuración de un sistema de concentración de servicios fuera del centro de Puerto Vallarta. Sin embargo, uno de los más grandes vacíos de la estrategia consiste en que en ningún momento se presenta algo que pudiera constituir una base de partida para la desconcentración y dotación de servicios, quedando todo en el simple esbozo de la idea.

La concreción de esta idea, consistiría en estructurar un sistema binuclear sectorizado que preservaría la imagen del centro urbano tradicional, que es un significativo atractivo turístico, pero con el establecimiento de funciones regionales en un núcleo complementario localizado en la población de El Salado (Véase la figura 3.1). Esta elección contradice al criterio de “aprovechar las mejores condiciones del entorno”, puesto que dicha zona es considerada en el diagnóstico como una de las más afectadas por las inundaciones causadas por las corrientes de agua y por un mal servicio de drenaje (supra cap. II).

---

<sup>66</sup> En los sitios costeros con economías basadas en el turismo, las zonas atractivas del territorio son destinadas al consumo foráneo, a través de la apropiación privada del espacio por parte de hoteles, comercios, restaurantes, etc. Por lo que es lógico que el sector comercial, de servicios y habitacional de lujo de Puerto Vallarta haya crecido a lo largo de la costera, y además conservado su área central ya que esta es uno de los atractivos turísticos con los que cuenta, mientras que las zonas habitacionales tengan su localización hacia el interior del puerto.

<sup>67</sup> Algunos factores que intervienen en el desarrollo de este tipo de centros y que debieran ser examinados son la migración, las características del empleo, la segregación del espacio, y especialmente la participación del Estado. En el Puerto ésta se manifestó en la constitución del fideicomiso de Puerto Vallarta, la expropiación de terrenos ejidales, la construcción del aeropuerto internacional y en el mejoramiento de las comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas.

Con un lenguaje en apariencia versado en la teoría, se señala que: “El Modelo Estructural para Puerto Vallarta se basa en la hipótesis de que los tres modelos clásicos de la Ecología Social<sup>68</sup> sean válidos siempre y cuando se consideren traslapes teóricos en sus diferentes niveles” (Pgdupv, 1989). Adicionalmente se presenta una clasificación de centros de acuerdo a la jerarquía de servicios que prestarían para conformar el M-E (véase la figura 3.2), de la siguiente manera:

- a) Centro Urbano Tradicional: Área central de la ciudad.
- b) Centros de población tradicional; El Pitillal, Ixtapa y Las Juntas.
- c) Centro de Equipamiento regional. El Salado**
- d) Centros Urbanos. Zona centro: Las Glorias, Santa María, El Pitillal, Marina Vallarta, Playa grande, La mojonera, San Nicolás, Ixtapa
- e) Centros Barriales: Colonia Emiliano Zapata, Aramara, Infonavit, El Coapinole, Las Juntas, Col. 5 de Diciembre.

Posteriormente, son enunciadas en forma por demás somera tres líneas a seguir, definidas como políticas de **control, regulación e impulso** para ordenar la distribución de la población que solamente impactarían en algunas zonas de la ciudad. La política de **regulación**, que se refiere a la disminución del ritmo de crecimiento físico y poblacional, se aplicaría en el centro tradicional de Puerto Vallarta y en la zona de El Pitillal; la de **Impulso**, ejercida en los asentamientos en donde se busca fomentar el incremento poblacional y físico, sería implementada en las localidades de Ixtapa, Las Juntas y Playa Grande; la política de **Control**, aplicada a los asentamientos en donde la expansión se limitará estrictamente a satisfacer las demandas de suelo urbano y de servicios que genera la dinámica de su población, se impondría en el área de la zona hotelera Sur, desde Amapas hasta Boca de Tomatlán.

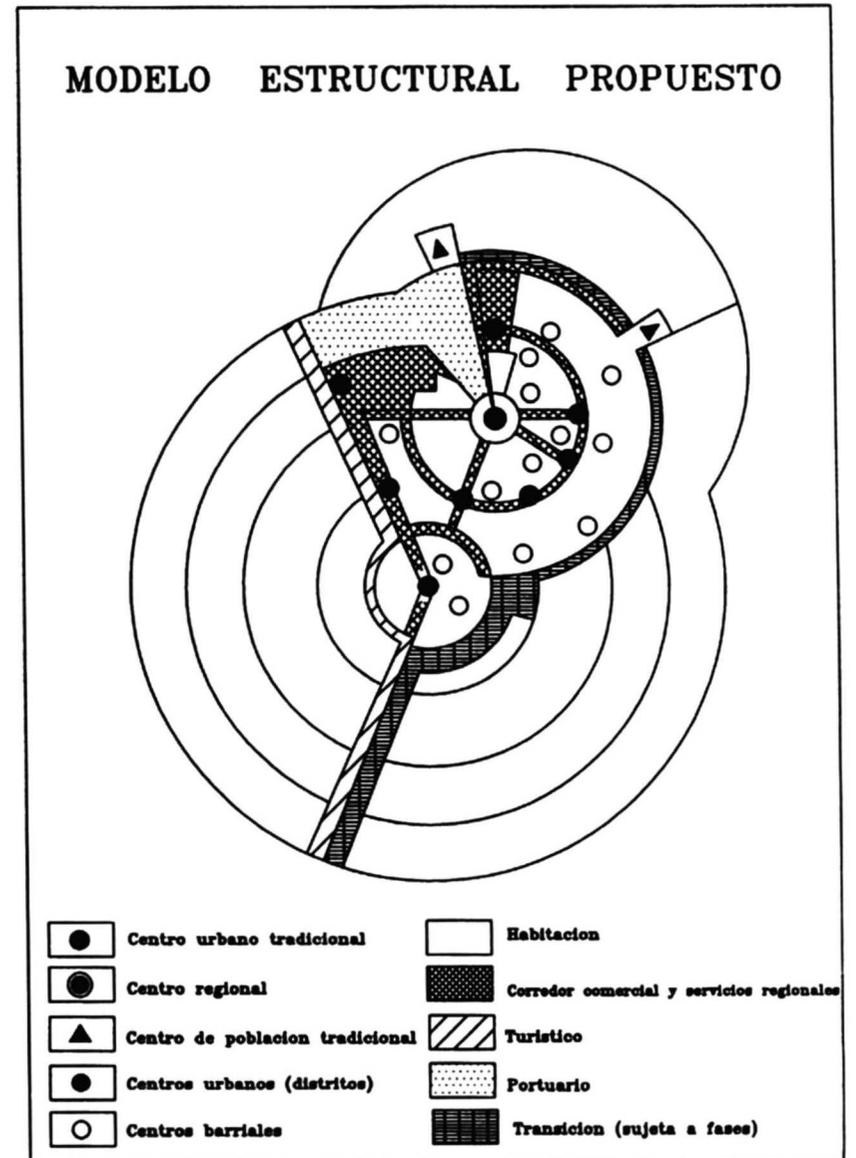
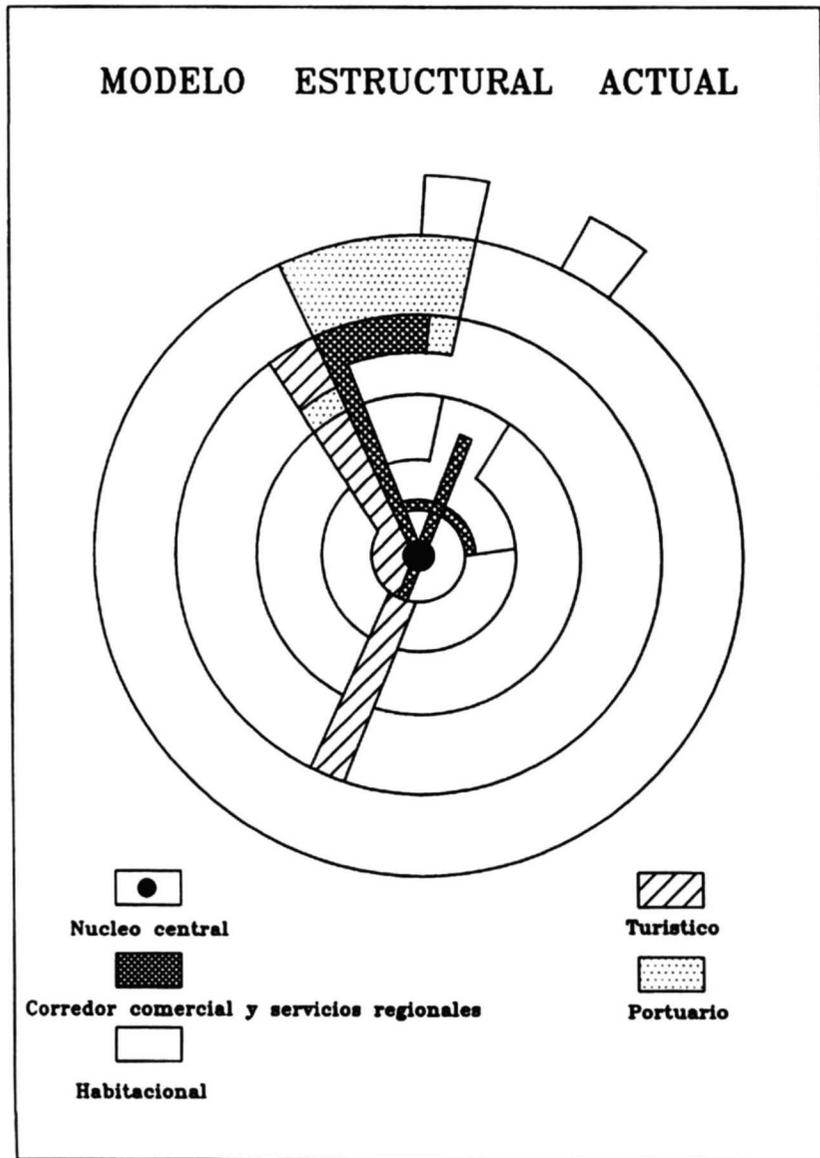
Como acotación, hay que destacar las modificaciones de política propuesta por el M-E y la que fue señalada en el plan anterior (Pgdupv, 1982) para El Pitillal, Ixtapa y Las Juntas. En el primer caso se cambió de impulsar a El Pitillal a regularlo, es decir a disminuir su crecimiento<sup>69</sup>. En el segundo, Ixtapa y Las Juntas, localidades en ese tiempo próximas al área urbana de la ciudad de Puerto Vallarta, se pasó de una política de control a una de impulso. De lo anterior se infiere que en lugar de buscar la disminución en la

---

<sup>68</sup> Dentro de las corrientes de pensamiento de la planificación urbana sobresale la Escuela Ecológica de Chicago, al parecer es a la que se refieren en el Pgdupv, 1989. Esta perspectiva enfatiza la organización espacial de las ciudades como determinante de los procesos sociales, a creer que el crecimiento zonal y sectorial es natural, y que existe una interrelación orgánica entre los atributos espaciales, los sociales y los económicos. Sin embargo, esta teoría no explica la estructura urbana y sus problemas; por tanto, no constituye una base teórica de la planificación de la sociedad urbana, ya que carece de elementos sociales. (Iracheta, 1992). Para introducirse al tema es aconsejable leer: A. Iracheta, Hacia una Planeación Urbana Crítica, Universidad Autónoma del Estado de México, 1992 y; John Friedmann & Clyde Weaver, Territorio y Función, la evolución de la planificación regional, publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

<sup>69</sup> Según en la declaratoria de usos, destinos y reservas de áreas a El Pitillal se le aplicaría un a política de control y no de regulación.

Fig. 3-2



Fuente: Plan General de Desarrollo Urbano, 1989.

expansión de la ciudad, idea principal del *Pgdupv, 1982*, se trata de estimular su crecimiento y con ello la integración de las zonas adyacentes a ella.

Por otro lado, es paradójico que paralelamente al M-E se proponga “incidir positivamente sobre los procesos migratorios, mediante el impulso y el apoyo a los centros de población en el municipio con capacidad para absorber población” (*Pgdupv, 1989*), esto es, a mi entender, con el objeto de disminuir los flujos migratorios hacia Puerto Vallarta, canalizándolos hacia otras localidades, las cuales no son señaladas.<sup>70</sup> También se hace referencia a una política demográfica, implementada 20 años atrás, con el propósito de reducir y controlar la tasa de crecimiento de Puerto Vallarta para alcanzar el 3% anual.

Después del esbozo de la estrategia, establecida sin contemplar prioridades ni tiempos, recursos e instancias, se salta abruptamente al esquema preliminar de la declaratoria de usos, destinos y reservas de áreas, convirtiendo al *Pgdupv, 1989*, en un plano regulador de usos del suelo<sup>71</sup> Antes de extender el análisis hacia ese esquema, es conveniente agregar los objetivos “formales” del plan.

Hasta este momento los objetivos que se desprenden de la estrategia del *Pgdupv, 1989*, son la desconcentración de actividades administrativas del centro de Puerto Vallarta y la diversificación de los servicios en distintos puntos de la ciudad, principalmente al norte. No es sino en el proyecto de decreto de expedición del plan que se formalizan algunos otros.

En el decreto se comienza por enunciar vagamente la congruencia del *Pgdupv, 1989*, con las metas y políticas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo y con los señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que simplemente se dice que el fin del *Pgdupv, 1989*, es impulsar a una ciudad media, para que ésta proceda a una distribución más adecuada de la población, sus recursos y actividades de los habitantes<sup>72</sup> (artículo 10, proyecto de decreto del *Pgdupv, 1989*).

Inmediatamente después, es enunciado que “los objetivos y ubicación del plan respecto del Estatal de Desarrollo coinciden en los renglones demográficos, de desconcentración territorial, al proponer impulsar el crecimiento para llegar a un valor equivalente a, cuando menos, dos veces su crecimiento natural actual, pasando de una tasa 4.8 que tenía en 1980, a la de 10% anual para el año 2000” (*Pgdupv, 1989*).

---

<sup>70</sup> Seguramente no se hizo mucho para disminuir la hegemonía del puerto en el municipio, puesto que las estadísticas reflejan que el porcentaje de población asentada en la ciudad ha ido incrementándose al paso del tiempo: en 1980 la población radicada en la cabecera municipal representaba el 67.76% del total municipal, para 1990, el 83.89% y en 1995 el 81.29%. Esta última disminución es engañosa, puesto que si añadimos las poblaciones Ixtapa y Las Juntas que son parte de la zona urbana de la ciudad de Puerto Vallarta la proporción de la población aumenta a más del 85%.

<sup>71</sup> En el proyecto de decreto de expedición del *Pgdupv, 1989*, se suprime todo lo relativo a la propuesta del Modelo Estructural.

<sup>72</sup> Asimismo, se indica que Puerto Vallarta, al estar ubicada dentro de la zona de desarrollo turístico a corto plazo y contemplada como una de las cinco ciudades medias del Estado de Jalisco, tendrá prioridad en el ejercicio de la inversión pública e impulso intensivo para el desarrollo urbano.

Con respecto a lo anterior es probable que se haya caído en una confusión de conceptos. Modificar estas variables está sencillamente fuera de toda posibilidad del *Pgdupv, 1989*: no creo que se refieran al crecimiento natural en los términos que es definido por la demografía, en donde éste es sencillamente la diferencia entre la tasa bruta de natalidad y la tasa bruta de mortalidad. Si se refiere al crecimiento total de la población (natural más social), este aumento contradice el planteamiento de la estrategia demográfica inscrita en el M-E de disminuir dicha tasa al 3% anual.

Cuadro 3.4  
Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1989

Objetivos
1.- Establecer, conforme a la legislación urbana vigente, el fundamento técnico legal y de coordinación para las acciones relacionadas con el desarrollo urbano de Puerto Vallarta.
2.- Ordenar y regular el desarrollo urbano de Puerto Vallarta, para lograr una distribución espacial que sea congruente con las características del territorio, con la dinámica de la población, y con los objetivos de justicia social
3.- Establecer los criterios básicos para la ampliación y mejoramiento de infraestructura y los servicios urbanos de Puerto Vallarta.
4.- Determinar las reservas urbanas de Puerto Vallarta para un horizonte de cinco años y garantizar que el crecimiento se ajuste a tales áreas.
5.- Señalar los usos, destinos y modalidades de utilización del suelo a los que se sujetarán los predios del área sujeta a régimen de ordenación y asegurar la observancia de estas normas

Fuente: *Pgdupv, 1989*

En los objetivos se observa que esta vez son un poco más medidos en su cantidad, puesto que solamente son cinco (véase cuadro 3.4). Pero a pesar de ello, dicha disminución no conllevó una plena concreción de los mismos, en el sentido de que no se llega a establecerlos de forma cuantitativa, cuestión imprescindible para instrumentar y coordinar los elementos necesarios para alcanzarlos. Por el contrario, existe una retórica en el modo de señalarlos; por ejemplo: “ordenar y regular el desarrollo urbano de Puerto Vallarta, para lograr una distribución espacial que sea congruente con las características del territorio, con la dinámica de la población, y con los objetivos de justicia social” (*Pgdupv, 1989*), lo que a mi modo de ver se identifica más con el tipo de principios o carácter impreso a la planeación mexicana en general, más que con un objetivo específico para Puerto Vallarta.<sup>73</sup>

Existe también una desarticulación en cuanto a las funciones del plan, es decir, por un lado se indican como objetivos, tareas que debieron de haber sido definidas dentro del

<sup>73</sup> Desde la aparición de la *LGAH, 1976*, el discurso oficial, en todos los niveles federal, estatal y local, está plagado de justificaciones basadas en la búsqueda de la igualdad social y la superación de los desequilibrios regionales, de los agudos contrastes entre el campo y la ciudad, etc. todo ello para legitimar la participación del Estado en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.

mismo, como lo es “el establecimiento de criterios básicos para la ampliación y mejoramiento de infraestructura y de servicios urbanos”. Por el otro, se consideran objetivos elementos que *de facto*, ya están incorporados; esto sucede con el señalamiento de usos, destinos y reservas, y con el establecimiento del fundamento técnico legal y de coordinación de acciones relacionadas con el desarrollo urbano.<sup>74</sup>

De todo lo anterior se desprende que en el *Pgdupv, 1989*, a saber, el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la implementación, son elementos que no han sido abordados o ni siquiera aparecen con la claridad suficiente como para concretar la planeación urbana de Puerto Vallarta.

El nuevo planteamiento de la zonificación, sin embargo, se puede considerar como un avance de cierta magnitud, siempre y cuando se hayan tenido las posibilidades reales de implementación. El *Pgdupv, 1989*, incorpora una clasificación basada en lo que se denomina “modalidades de utilización”, esto es, los señalamientos que conciernen al grado de aprovechamiento y a la edificabilidad de las áreas y predios. Los coeficientes de ocupación del suelo (COS) y los índices de edificación (IDE) son los nuevos parámetros normativos que se utilizan para determinar el tipo de área y fase de lotificación. El COS es la norma que indica el porcentaje máximo de la superficie del lote donde se puede construir. Por su parte el IDE señala los metros de construcción permitidos en cada tipo de predio (véase el cuadro 3.5).

Cuadro 3.5  
*Pgdupv, 1989*: Normas de intensidad del uso del suelo

Fase de Lotificación	Tipo de Área	Densidad Viviendas / has.	COS	IDE
Rústica	Área Rural	0 - 0.2	1% máximo	0.01 máx
Pulverización Primaria	Campestre	0.2 - 6	1 - 20%	0.01 - .4
Pulverización Secundaria	Habitacional suburbio	7 - 22	20 - 40%	0.4 - 1.2
	Habitacional Urbano	23 - 32	40 - 60%	1.0 - 2.0
Consolidación y saturación	Habitacional Medio	33 - 50	40 - 60%	1.5 - 2.0
	Habitacional popular	51 - 66	40 - 80%	1.5 - 2.0
	Multifamiliar	67 y más	40 - 80%	2.0 ó más

Fuete: Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta 1989.

<sup>74</sup> Como apunte, se señala que, el supuesto fundamento técnico y de coordinación se reduce a citar los artículos 6º, 7º y 20 de la LAHEJ, 1977, y a prescribir que la utilización del suelo en el área de aplicación del Plan queda sujeta a su normatividad y además a lo establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Reforma Agraria, Ley de Fomento Agropecuario, Ley Federal de Aguas, entre otras. Véase el capítulo IV del proyecto de decreto del *Pgdupv, 1989*.

En forma muy resumida el nuevo esquema de zonificación queda:

- 40 zonas urbanas en una superficie de 1 190.5 hectáreas, de las cuales el 20.55% es considerado para usos y destinos mixtos; 69.02% para habitacionales; y el 10.42% para usos turísticos y de servicio (véase el cuadro 3.6)
- 36 zonas repartidas en 3 647.9 hectáreas de reserva urbana; todas ellas contempladas para usos y destinos habitacionales
- 2 134.5 hectáreas de transición;
- 7 zonas de conservación en 19 030.2 hectáreas; y
- 995.8 hectáreas divididas en dos zonas agropecuarias.

El total de la superficie sujeta al *Pgdupv, 1989*, es de 26 998.9 has (en el proyecto de decreto se estima en 28 642.1 has), por lo que sólo el 4.41% es área urbana; mientras que el área de conservación es del 70.49%; la superficie agropecuaria es del 3.69% y la de reserva urbana del 13.51%; y la proporción del área de transición es del 7.91%.

Con relación a la rutina de enunciar las políticas a las que someterán las zonas urbanas se establece que 16 zonas con una superficie conjunta de 412.9 has quedan bajo la política de *consolidación*; mientras que la de *control* se aplica en 13 zonas cuya superficie total es de 345.7 has, y finalmente la política de *impulso* comprende a 431.9 has divididas en 11 zonas. Aquí conviene destacar que en esta distribución de políticas es suprimida la de regulación a la que se hacía referencia en la estrategia del M-E, incluso se omite la clasificación jerarquizada de centros, lo cual evidencia, una vez más, la falta de cohesión y congruencia entre los aspectos que conforman el plan.

Cuadro 3.6  
*Pgdupv, 1989: Área Urbana, clasificación de usos y destinos del suelo*

Número de Areas Urbana	Uso de Suelo	Modalidades de Utilización	Sup. Has.	Porcentaje
3	habitacional	Hab. Medio	76.8 has.	6.45%
15	habitacional	Hab. Popular	445.6 has.	37.43%
5	habitacional	Hab. Suburbio	154.5 has.	12.97%
5	habitacional	Hab. Urbano	144.8 has.	12.16%
3	mixto	medio y alto	61.2 has.	5.14%
6	mixto	popular	170.5 has.	14.32%
1	mixto	urbano	13 has.	1.09%
2	turístico	servicios	124.1 has.	10.43%
40 áreas urbanas.		Total	1190.5 has.	100%

Fuente: elaboración propia con base a los datos del *Pgdupv, 1989*.

Nota: por razones de espacio no se incorporaron el nombre y la localización de cada una de las áreas.

Haciendo una pequeña comparación con el plan anterior (*Pgdupv, 1982*) en el rubro de las políticas se verifica la intención de expandir la ciudad hacia nuevas zonas, y no de saturar el área central. Esto es percible tomando como base el incremento de un 8.68% a un 36.27% del área urbana que será sometida a una política de impulso, y el decremento del área de 58.54% a 34.6% destinada a una política de consolidación.

No es necesario extender la descripción del esquema de zonificación del *Pgdupv, 1989*, ya que independientemente de que se pueda desmenuzar más el propósito de este apartado es sencillamente mostrar que la planeación urbana en Puerto Vallarta presenta una tendencia a ampliar llanamente dichos esquemas, y no hacia la comprensión de los fenómenos urbanos que pretende regular. En este tenor el *Pgdupv, 1989*, adquiere un papel muy limitado, puesto que al carecer de e mecanismos efectivos que hagan operativos sus objetivos se cae en el terreno de lo irrelevante<sup>75</sup>

### **3. Concretando la confusión, el *Pdupv, 1995-1997***

Junto con la necesidad de que el *Pgdupv, 1982*, y *Pgdupv, 1989*, contaran con carácter normativo y con vigencia legal,<sup>76</sup> además del poco cuidado en sus ediciones, se hizo costumbre que al final de los documentos fuera anexado el proyecto de decreto de los mismos y de las declaratorias de reservas, usos y destinos de sus áreas y predios.

El formato de los decretos se identifica con lo que es básicamente una Ley. Esto se debe a que el artículo 44 de la *LAHEJ, 1977* (supra cap. I: 18) prescribe que una vez que los proyectos de los planes sean sometidos a consideración del ejecutivo para su revisión y aprobación, se inicie la Ley correspondiente ante el Congreso del Estado para que sea expedida.

En el decreto del plan se obviaba todo lo relacionado a la investigación, en la cual supuestamente sustentaba sus objetivos y estrategias, pues su intención era presentar solamente la normatividad del plan.

Es con la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco de 1993 que se suprime el requisito de que los planes sean expedidos por el Congreso del Estado, a través de un decreto. El nuevo procedimiento indica, en síntesis, que los

---

<sup>75</sup> Emilio Duhau explica que la planeación urbana ha sido analizada bajo tres perspectivas: a) La planeación urbana ha tenido un papel irrelevante porque carece de una teoría y un conocimiento adecuados de los procesos que pretende regular, por lo que los objetivos de los planes difícilmente se alcanzan a cumplir, b) el proceso de institucionalización de la planeación urbana responde a un propósito subyacente que no es regular el desarrollo urbano sino legitimar la acción gubernamental. c) la institucionalización de la planeación urbana implica una modalidad específica de regulación estatal de los conflictos en torno a la expansión-consolidación-transformación del espacio urbano. Sin lugar a dudas, estas posiciones no son excluyentes; no obstante, la tarea de planeación urbana en Puerto Vallarta, técnicamente hablando, perfectamente se acopla a la primera visión.

<sup>76</sup> Me refiero a la estructuración de un sistema de prohibiciones y sanciones que obliga tanto a la sociedad como al Estado a cumplir con las disposiciones contenidas en los planes de desarrollo urbano.

ayuntamientos desarrollaran los planes y que éstos serán aprobados en sesión de cabildo<sup>77</sup> (véase LDUEJ, 1993; artículo 74 y 75)

Así, sin la prescripción de ser decretados se tiene la posibilidad de que los planes adquieran diversos esquemas de presentación y contenido; pero cubriendo, al menos, los siguientes puntos: la delimitación de su área de aplicación; la determinación de objetivos y metas, el análisis de las características ecológicas y socioeconómicas del medio físico transformado; los estudios de impacto ambiental y riesgos; la elaboración de alternativas para el desarrollo urbano de los centros de población; las propuestas para el ordenamiento y regulación del centro de población; el esquema de estructuración territorial que establezca los usos, destinos y reservas de áreas y predios; el sistema de vialidad y transportación urbana, el equipamiento urbano y la infraestructura básica; los estudios de factibilidad, incluyendo estrategias y proyectos de inversión; la definición de los sistemas operativos para su ejecución (Supra, Capítulo I).

A pesar de ello, en la estructura del *Pdupv, 1995-1997*, se adopta el formato de los anteriores decretos, constituyéndose en una serie de artículos con el fin de presentar sus lineamientos y propuestas. Este esquema conllevó una presentación rígida del plan y a un desequilibrio interno del mismo. Se observa que de las 157 páginas divididas en cinco capítulos, el cuarto relativo a la declaratoria de reservas usos y destino del suelo comprende 135 páginas, representando el 86% de todo el documento.<sup>78</sup> Hay que añadir también que, al igual que los decretos del *Pgdupv, 1982*, y *Pgdupv, 1989*, no es incorporada alguna investigación (diagnóstico y pronóstico) sobre la problemática urbana de Puerto Vallarta, según se constató en el capítulo II de este trabajo.

En los términos formales de los planes de desarrollo urbano, es decir, señalar el qué y el cómo, el *Pdupv, 1995-1997*, parece encontrarse aún más limitado que sus antecesores. En este sentido, en todo el capitulado del plan solamente el tercero está directamente relacionado con el motivo de análisis de esta sección, mientras que el capítulo cuarto confirma a la zonificación como único instrumento de la planeación urbana utilizado en la ciudad.

Concretamente, el capítulo tercero consta de los objetivos generales del plan. Verbos tales como adecuar, alentar, propiciar, distribuir, procurar, son el principio de los objetivos, hasta completar un total de diez. Por su carácter de general es comprensible que no pueda llegar a determinar y jerarquizar las acciones que conformen algún tipo de estrategia, pues esto correspondería a un nivel de objetivos con un mayor grado de desagregación. Pero, siguiendo la costumbre de los planes anteriores, éstos nunca son definidos.

---

<sup>77</sup> Se precisa que la inscripción y publicación en el Registro Público de la Propiedad es todavía facultad del ejecutivo del estado.

<sup>78</sup> Por lo tanto el *Pdupv, 1995-1997*, es en esencia la descripción de la propuesta para la zonificación de la ciudad

La limitación principal de los objetivos radica en que éstos son textualmente los señalados en el artículo 77 de la *LDUEJ, 1993* (véase cuadro 3.7), que si bien son indicados para los planes de desarrollo urbano de centros de población, su nivel es tan general que se pierde la oportunidad de proponer otros enfocados directamente al escenario de Puerto Vallarta. De ahí, entre otras razones, que afirme que el *Pdupv, 1995-1997*, presenta mayores limitaciones que sus antecesores.

Resulta entonces imprescindible preguntarse por qué la definición de los objetivos es mucho más impersonal, aún cuando el gobierno municipal, inmerso en el ámbito local y supuestamente empapado de las necesidades de la ciudad, es el encargado de determinarlos y de darle al plan su orientación particular. En el nivel del análisis efectuado en este trabajo la respuesta se encuentra, por un lado, en la falta de una investigación que permitiera identificar los problemas claves del Puerto y con ello el planteamiento de metas y estrategias, de lo cual, incluso se desprende la falta de capacidad técnica de la instancia encargada de realizarlo. Por el otro, a la simplicidad de creer que con únicamente proponer un esquema de zonificación se cumple con las expectativas de un plan de desarrollo urbano, realidad que demuestra la falta de consolidación del sistema de planeación urbana en Puerto Vallarta.

Cuadro 3.7

**Objetivos del *Pdupv, 1995-1997***

I. Adecuar la distribución de la población y de las actividades económicas, de acuerdo con las condiciones de <b>Puerto Vallarta</b>
II. Alentar la radicación de los habitantes de <b>Puerto Vallarta</b> en su respectivo medio, mejorando las condiciones de su hábitat
III. Propiciar la integración socioeconómica entre las diferentes partes que conforman <b>Puerto Vallarta</b>
IV. Distribuir equitativamente en <b>Puerto Vallarta</b> , las cargas y beneficios del desarrollo urbano
V. Preservar y mejorar las áreas forestales, arroyos, escurrimientos y acuíferos de <b>Puerto Vallarta</b>
VI. Salvaguardar el patrimonio histórico-cultural de <b>Puerto Vallarta</b> , preservando los edificios y conjuntos arquitectónicos con valor histórico y cultural o que identifiquen la fisonomía del lugar.
VII. Procurar que <b>Puerto Vallarta</b> mantenga o desarrolle de manera integral la calidad de la imagen visual característica del lugar
VIII. Distribuir adecuadamente las actividades urbanas para el óptimo funcionamiento de <b>Puerto Vallarta</b>
IX. Facilitar la comunicación y los desplazamientos de la población en <b>Puerto Vallarta</b> promoviendo la integración de un sistema eficiente de vialidad, otorgando preferencia a los sistemas colectivos de transporte
X. Todos aquellos que permitan orientar el desarrollo de <b>Puerto Vallarta</b> en condiciones óptimas

Una vez señalados los “objetivos” del *Pdupv, 1995 - 1997*, en el capítulo tercero, el cuarto hace la descripción relativa a la declaratoria de reservas, usos y destinos. Esta vez es comprensible que dicha declaratoria se expidiera conjuntamente con el plan, ya que aunque se permite su expedición en forma separada, ésta debe ser siempre posterior a la del plan, y

en ningún caso en ausencia o contravención de los programas y planes de desarrollo urbano, según queda establecido en el artículo 133 fracción III de la *LDUEJ, 1993*.

De lo anterior se entiende que la declaratoria de usos, destinos y reservas de Puerto Vallarta no es el plan en sí mismo, sino complemento de éste. Para fortalecer este punto es clave referirse a las disposiciones de los artículos 78 y 79 de la *LDUEJ, 1993*.

El artículo 78 de dicha ley exige que los planes de centros de población deberán estar fundamentados en estudios técnicos para integrar en él aspectos tales como la congruencia entre los diferentes planes y niveles de planeación (estatal y regional); determinar su área de aplicación, objetivos y metas; elaborar alternativas viables para el desarrollo urbano; presentar de propuestas para el ordenamiento y regulación del centro de población, etc.

Por su parte, entre las acciones conferidas a los planes de desarrollo urbano de centros de población, el artículo 79 establece el siguiente decálogo:

- I. La investigación relativa al proceso de urbanización y el desarrollo del centro de población.
- II. El ordenamiento territorial del centro de población.<sup>79</sup>
- III. El establecimiento de normas y reglamentos para: el control del aprovechamiento del suelo, de la acción urbanística, del mejoramiento del ambiente y la conservación del Patrimonio Cultural del Estado.
- IV. La coordinación de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal para la ejecución de los programas de inversión.

---

<sup>79</sup> Acorde con la *LDUEJ, 1993*. las propuestas de ordenamiento territorial se deben dar con base en:

1. - La organización del asentamiento humano en relación a un sistema funcional de zonas de vivienda, trabajo, recreación, vida comunal, servicios y transportes.
- 2.- La estructura jerarquizada del centro de población, definiendo la zonificación primaria y secundaria; especialmente las zonas de vivienda, trabajo y servicios, propiciando la integración demográfica tanto en lo relacionado con la edad de los habitantes, como el nivel socioeconómico en que se ubiquen.
- 3.- El control del excesivo crecimiento horizontal del asentamiento humano, mediante políticas de densificación racional de la edificación y el control del proceso de conurbación.
- 4.- La eliminación progresiva de usos y destinos incompatibles en zonas mixtas.
- 5.- El control, reducción y eliminación de riesgos naturales y los derivados de actividades contaminantes y peligrosas.
- 6.- La diversificación de los usos y destinos en las diferentes zonas de la ciudad, en tanto sean compatibles, estimulen la vida en la comunidad y optimicen los desplazamientos de la población.
- 7.- La reorganización y promoción de centros o nodos administrativos, comerciales y servicios, adaptándolos a los requerimientos de la comunidad
- 8.- El establecimiento de áreas verdes de distinta utilización, distribuidas en las zonas urbanizadas y en las de reserva del centro de población para preservar el equilibrio ecológico y mejorar el medio ambiente urbano
- 9.- La estructuración de la vialidad y el transporte urbanos, en particular el colectivo, incluyendo las áreas de estacionamiento
- 10.- La consolidación mejoramiento y establecimiento de zonas industriales debidamente ubicadas en relación con las zonas de vivienda
- 11.- La rehabilitación de las zonas urbanas decadentes o marginadas
- 12.- La promoción de acción urbanística que se requiera para el crecimiento del centro de población; en particular la relativa a la vivienda popular y de interés social.

- V. La ejecución de los programas de inversión que satisfagan las necesidades prioritarias de la población.
- VI. La concertación con los distintos grupos que integran la comunidad para la ejecución de la obra pública
- VII. El desarrollo de la infraestructura básica del centro de población
- VIII. La regulación del crecimiento del centro de población mediante las declaratorias de reserva urbana y el ejercicio del derecho de preferencia que se deriva de las mismas, a favor del Gobierno Municipal y del Gobierno del Estado
- IX. La aplicación de un sistema equitativo de distribución de las cargas y beneficios derivados del proceso de urbanización
- X. En general, todas aquellas acciones que permitan promover los objetivos del plan conforme a las características específicas del centro de población.

De la lectura de los citados artículos, se observa que la *LDUEJ, 1993*, establece toda una serie de tareas que deben ser comprendidas en los planes de centros de población, dentro de las cuales la declaratoria de usos, destinos y reservas no aparece como elemento específico de las acciones o contenidos de los mismos, sino como una parte de las propuestas para el ordenamiento y regulación del centro de población. A este respecto, dichas propuestas deben contener:

1. El esquema de estructuración territorial que establezca los usos, destinos y reservas de áreas y predios; el sistema de vialidad y transportación urbana, el equipamiento urbano y la infraestructura básica.
2. Los estudios de factibilidad, incluyendo las estrategias y proyectos de inversión
3. La definición de los sistemas operativos para su ejecución.

Sobre la base de lo expuesto y volviendo al *Pdupv, 1995-1997*, se constata que éste no cumple en su totalidad con las prescripciones de ley. Por ejemplo, los estudios técnicos y las alternativas para el desarrollo urbano, son puntos que nunca fueron incorporados a este plan, siendo probable que no se hayan realizado. Es más, ni siquiera la propuesta de ordenamiento cubre los requisitos para con ella misma, puesto que el esquema de estructuración territorial es lo único que se considera, faltando por realizar los estudios de factibilidad y la definición de los sistemas operativos.

Las aportaciones del *Pdupv, 1995-1997* consisten en la incorporación de las nuevas disposiciones del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco de 1995 (*RZEJ, 1995*) al esquema de estructuración territorial, en el cual se identifican cuatro niveles:

El primero establece la clasificación general de áreas, que comprende 13 tipos, y no las cuatro anteriores; en el segundo se indica la utilización general del suelo, aumentando su número de categorías a 12; en relación al uso habitacional se contemplan cuatro tipos dependiendo de la densidad, así se tiene que áreas de habitación de densidad mínima, baja,

media y de alta densidad; en cuanto a la utilización del suelo considerado como mixto se subdivide en mixto barrial, mixto distrital, mixto central; en el tercer bloque se clasifica la jerarquía de centros de servicios divididos en centro urbano, subcentro urbano y centro barrial; por último, se establece un sistema jerarquizado de vialidad.<sup>80</sup>

Centrándose en las principales clasificaciones propuestas en el *Pgdupv, 1995-1997*, se tiene en forma condensada:

- 29 136 has de superficie de aplicación del Plan;
- 124 zonas de área urbana cuya extensión es de 3 082.9 has (sus usos del suelo son descritos en el cuadro 3.8):
- 41 zonas de reserva urbana, en una extensión aproximada de 3 273.2 has;
- 17 áreas de transición que cubren 224.5 has;
- 5 áreas histórico patrimoniales con una superficie de 257;
- Áreas de restricción de instalaciones especiales se catalogan a las zonas próximas o dentro de su radio de influencia, que por razones de seguridad están sujetas y condicionadas para su utilización, en este rubro son consideradas la zona portuaria, la zona de almacenamiento de PEMEX, las instalaciones del aeropuerto, las 4 gasolineras ubicadas en Puerto Vallarta, los depósitos de gas, los cementerios municipales, y el relleno sanitario (no se indica la superficie);
- Áreas de restricción por el paso de infraestructura comprenden a las zonas por donde pasan las líneas de conducción de agua potable, drenaje, y electricidad (no se indica la superficie).

Cuadro 3.8  
*Pdupv, 1995-1997: Clasificación de usos de suelo en el área urbana*

Número de áreas	Superficie en has.	Porcentaje	Uso de Suelo	COS : CUS
55	1358.2	44.05	habitacional de alta	0.8% 1.6%
4	40	1.30	habitacional de baja	0.6% 1.2%
34	318.7	10.34	habitacional de media	0.7% 1.4%
10	244.7	7.99	habitacional de mínima	0.4% 0.8%
4	363.7	11.80	Equipamiento Especial	
3	62.2	2.02	industrial	0.8%
5	47.7	1.55	institucional	
3	89.3	2.90	mixto barrial	0.4 a 0.8 1.2 a 2.4
1	31	1.01	mixto central	0.4 a 0.8 1.2 a 2.4
6	143	4.64	mixto distrital	0.4 a 0.8 1.2 a 2.4
4	42.8	1.39	turístico de baja	0.2% 0.6%
4	313.7	10.18	turístico de media	0.25% 1.0%
2	28	0.91	turístico de mínima	0.15% 0.3%

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de desarrollo urbano de Puerto Vallarta, 1995-1997.

Nota: COS, coeficiente de ocupación del suelo; CUS, coeficiente de utilización.

<sup>80</sup> Como dato, dentro de la descripción de la declaratoria de reservas usos y destinos del *Pdupv, 1995-1997*, no existe mención alguna sobre las otrora políticas de ordenamiento (consolidación, impulso, regulación y control)

Es indudable que el *Pdupv, 1995-1997*, avanza en los criterios para clasificar la zonificación primaria de la ciudad,<sup>81</sup> pues en ella se especifican las densidades de uso de suelo para las actividades turísticas, áreas histórico patrimoniales, así como la jerarquización de los centros de servicios, aspectos no establecidos en los planes anteriores. Pero es notable la diferencia entre lo que la *LDUEJ, 1993*, concibe como un plan de desarrollo urbano de centro de población y lo que en realidad es el *Pdupv, 1995-1997*, de tal forma que no se ha podido superar la cuestión de considerar a la zonificación como la piedra angular de la planeación urbana. Cuestión que demuestra la incapacidad de concebir un modelo de planeación que además de incorporar los elementos prescritos de ley, constituya mecanismos específicos que tomen en cuenta la realidad urbana de Puerto Vallarta.

En síntesis, aún cuando existe un cambio en la legislación urbana de Jalisco, ésta no ha modificado de manera sustantiva práctica de la planeación, ya que en el *Pdupv, 1995-1997*, se incurre, además de las omisiones a los requisitos impuestos por la ley, en la falta de integración de un plan que pueda ser considerado de desarrollo urbano y no solamente una propuesta de zonificación.

---

<sup>81</sup> En el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, 1995, se establecen dos tipos de zonificaciones: las primarias correspondientes a incluirse en los planes generales urbanos de centros de población; las secundarias que deberán realizarse en los planes parciales de urbanización.

## CONCLUSIONES

### SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA PLANEACIÓN URBANA EN PUERTO VALLARTA

Puerto Vallarta es un ejemplo de las ciudades medias que a partir de los años setenta se han convertido en localidades de gran atracción poblacional. La dinámica generadora de su evolución gira en torno a la industria turística, lo que ha imprimido un acelerado crecimiento demográfico y una rápida expansión física.<sup>82</sup> La magnitud y diversidad de los elementos que inciden en el desarrollo de este puerto, ha exigido una intervención del Estado con múltiples mecanismos de regulación. En este trabajo se decidió examinar uno de los instrumentos que privilegian dicha intervención en el ámbito local, esto es, el proceso de planeación materializado en los planes de desarrollo urbano del puerto, de cuya evaluación se desprenden las siguientes conclusiones.

La planeación urbana es un proceso complejo, en evolución, con muchas facetas que interactúan entre sí, el cual se ha percibido como una acción prioritaria del gobierno para alcanzar ciertas metas sociales y un crecimiento con justicia económica en el ámbito urbano. En los últimos veinte años, la práctica planificadora en México ha presentado varias transformaciones, aunque éstas son más de forma, que de fondo.

Por principio, se puede considerar que la implementación de planes urbanos se inscribió en un proyecto nacional de mayores dimensiones, cuyo propósito era generar un mayor margen de acción del Estado en las actividades políticas y económicas. La evolución de un sistema de ciudades macrocefálico fue vista como un obstáculo para el desarrollo del país, por lo que se consideró prioritario corregir los desequilibrios regionales, impulsando a las ciudades secundarias a través de acciones concertadas y coordinadas entre los tres niveles de gobierno. La primera y gran iniciativa en esta dirección fue la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 (*LGAH, 1976*), la cual intentó integrar y homogeneizar las políticas de ordenamiento territorial en los estados.

A partir de la expedición de la *LGAH, 1976*, tanto a nivel federal como estatal y local se ha ido estructurando un sistema de planeación urbana. Leyes; organismos e instancias gubernamentales especializadas en la materia; planes nacionales, estatales, regionales, municipales y de centros de población son algunos de los elementos visibles de dicho sistema. En relación a la planeación urbana local, es posible establecer como su mayor avance el derecho que se les otorga a los municipios para realizar, administrar, evaluar, etc., los planes de desarrollo urbano de sus localidades.

---

<sup>82</sup> Actualmente, ya se dijo, es la segunda ciudad más importante del estado de Jalisco en términos poblacionales, siendo que la mancha urbana absorbe a localidades del propio municipio (Aramara, El Salado, El Pitillal, Las Juntas e Ixtapa), y a las más próximas del estado de Nayarit (Jarretaderas, Bucerías y Nuevo Vallarta).

No obstante, a pesar del otorgamiento de mayores responsabilidades en el desarrollo urbano a la administración municipal, es necesario tener presente que la planeación a este nivel sigue dependiendo, en cierta manera, de los esquemas de planeación federal y estatal.

Esto puede ser explicado por dos razones básicas. La primera es de carácter político, ya que los municipios, en la práctica, están obligados a adoptar las políticas de desarrollo impuestas desde la federación y el gobierno estatal. En este sentido, aun cuando el marco normativo en el que se sustenta la planeación urbana del estado de Jalisco prescribe la necesaria correspondencia de las acciones municipales con las estatales en materia de desarrollo urbano, no se ha logrado estructurar mecanismos que hagan horizontales las relaciones entre ambos, y no verticales como verdaderamente sucede. En segundo lugar, existen cuestiones de índole económica, pues la manera de asignar y transferir los recursos para el desarrollo de los municipios queda sujeta a la discrecionalidad del gobierno estatal. Ambos aspectos explican que la autonomía municipal para planear su desarrollo, en particular el urbano, sea relativa.

Bajo estas observaciones, en la evaluación de los planes de desarrollo urbano de Puerto Vallarta se aprecia la repetición de la retórica de justicia social que alimenta el discurso de la planeación a nivel nacional y estatal. En forma condensada sostiene que la transformación y ordenamiento de los asentamientos humanos conduce a mejorar los niveles de vida de la población, al abatimiento de los desequilibrios regionales y a sentar las bases de un mejor desarrollo económico. De igual forma, es notorio que la legitimación del plan se trata simplemente de alcanzar con base en el cumplimiento de las normas legales, dejando de lado la legitimación a través del consenso de la población.

Lo anterior no sería grave si los planes, además de cumplir con estos puntos, lograran articular mecanismos que posibilitaran su ejecución. Sin embargo, el panorama brindado por los planes urbanos del Puerto a lo largo de 17 años (1980-1997) de práctica, en forma y método muestran significativas deficiencias y limitaciones, entre las que destacan las siguientes:

- Salvo menciones generales de marcos teóricos, ninguno de los planes se sustentan en una metodología conceptual rigurosa, consecuentemente, son poco consistentes y técnicamente deficientes.
- Todos los planes parten de un muy limitado conocimiento de la problemática urbana de Puerto Vallarta. Los diagnósticos en los cuales supuestamente deberían basar sus propuestas de desarrollo urbano, son un compendio de cifras, sin interpretaciones concretas, por lo que no es posible jerarquizar los problemas del Puerto, a excepción de los más evidentes como el agua potable y el drenaje.

- En ningún momento, los planes relacionan sus objetivos con instrumentos concretos y recursos para su ejecución, por lo que su operatividad es limitada.
- Tampoco se articulan con políticas económicas y sociales de mayor envergadura para intentar lograr sus objetivos, de tal modo que la planeación urbana local se reduce a proponer zonificaciones de uso del suelo urbano.
- Los planes observan un parcial cumplimiento de las disposiciones normativas a las que son sujetos; éste aspecto, junto con los anteriores, manifiesta la laxitud del sistema de planeación urbana local y estatal.

De esta la lectura, es posible afirmar que la evolución de la legislación urbana jalisciense, el traslado de mayores responsabilidades al municipio en materia de planeación y la experiencia en la elaboración de planes urbanos, no se han visto reflejados en modificaciones significativas o sustantivas en la forma de planear el desarrollo urbano del Puerto.

Por el contrario, pareciera que esta tarea está siendo relegada de las políticas del gobierno local, según lo evidencia la evaluación del último plan (*Pdupv, 1995-1997*), el cual, si no fuera porque incluye la zonificación como aspecto más importante y extenso, resultó ser el más limitado.

La falta de recursos financieros, la insuficiente capacidad técnica de los cuadros planificadores, las deficiencias en las instancias encargadas de evaluarlos, la falta de coordinación entre niveles de gobierno, el privilegiar los aspectos espaciales sobre los sociales en el diseño de los planes, la ausencia de un marco teórico que fundamente la estructuración de los planes, son elementos que en parte justifican las serias limitaciones observadas.

También, hay que añadir que, por un lado, la realización de los planes urbanos de Puerto Vallarta responde más a exigencias administrativas que a los requerimientos reales del crecimiento de este sitio (supra, capítulo II). Por el otro, que la gestión y la política urbanas en la ciudad, al parecer, no se ha visto obligada a realizar planes urbanos que vayan más allá de la regulación del uso del suelo.

En este sentido, Antonio Azuela y Emilio Duhau explican la importancia de la institucionalización de los planes urbanos en la gestión de lo que sería la organización del

espacio urbano.<sup>83</sup> Los autores señalan que el plan es la norma jurídica que restringe tanto el derecho de propiedad, como el ejercicio del poder público sobre el proceso de urbanización. En consecuencia, los conflictos por la utilización del territorio girarán en torno, y serán dirimidos, con base en la normatividad emanada de los planes. Ciertamente, para que esto suceda debe de existir, por parte de los grupos sociales, el conocimiento y aceptación de dicho plan.

Esta posición implicaría reconocer que los conflictos de las ciudades son y nacen principalmente por una falta de control de la utilización del suelo urbano, y que el medio para lograr abatirlos es previendo los usos del suelo y controlando las edificaciones a través de zonificaciones. Por lo que la tarea fundamental de los planes de desarrollo urbano radicaría precisamente en proponerlas. No obstante, la experiencia ha demostrado que la distribución de los usos de suelo responde básicamente a intereses particulares, sin considerar el interés general de la sociedad; de ahí que no se pueda contemplar a las zonificaciones como un avance sustancial en la planeación urbana como instrumento de política social.

Además, lo que es aún más grave, en dado caso que existieran planes reguladores “adecuados”, sus alcances son muy limitados debido a las complejas características multidimensionales de las ciudades. Por lo tanto es imprescindible rebasar el carácter físico-urbanístico de la planeación, pues la creencia en su efectividad ha sido totalmente superada (Garza, Gustavo, 1985).

Es probable que el adelgazamiento del Estado nacional, la agudización de la problemática urbana derivada de la expansión de la ciudad de Puerto Vallarta (ej. conurbación inter-estatal, asentamientos irregulares), el creciente interés de distintos grupos sociales por exigir una mayor eficacia en el cumplimiento de acciones del gobierno municipal, y, sobre todo, la alternancia en el poder a nivel local de los distintos partidos políticos,<sup>84</sup> obligará a que las autoridades cuenten con proyectos definidos, que sólo podrán ser llevados a cabo mediante estrategias planificadas. Tales circunstancias necesariamente repercutirán, así lo creo, en métodos y formas nuevas de planear el desarrollo urbano local.

Aun cuando no se puede estimar con precisión los cambios que presentarán los esquemas de planeación en Puerto Vallarta, es posible mencionar que en la elaboración de los próximos planes se deberá replantear necesariamente la estructura de los mismos, proponiendo nuevas formas que permitan o intenten, en primera instancia, explicar la problemática urbana de esta ciudad.

---

<sup>83</sup> Los argumentos de estos autores están basados, principalmente, en el caso de los planes de desarrollo urbano de la Ciudad de México.

<sup>84</sup> En Puerto Vallarta, esta alternancia se ve representada por los dos últimos gobiernos municipales, los cuales han pertenecido al PAN.

Ello conducirá a considerar las relaciones entre las estructuras económica-social y los fenómenos espaciales, sobre la base de marcos teóricos y estudios empíricos que generen información del comportamiento de la industria turística, sus impactos en la sociedad, y en la conformación de la ciudad. Para esto, se tendrá que incorporar elementos que usualmente han quedado fuera en la integración de los planes, tales como el tipo de formación social, la ponderación de los intereses de los distintos grupos sociales, la evaluación de los recursos existentes y la capacidad real de gestión del municipio.

La dimensión del sistema de planeación, el nivel técnico de los planificadores, los recursos y la forma en la cual las actividades de dicho sistema se vinculen con la sociedad civil, será fundamental para la determinación de los objetivos. La construcción de vías adecuadas que propicien, efectivamente, la tan citada participación civil en el proceso de planeación será una tarea indispensable.

Por último, se debe dejar en claro la necesidad de cambiar la retórica de las grandes metas nacionales y estatales, por objetivos menos pretenciosos, pero consensados por la población del Puerto, que hagan viable la instrumentación real de los planes.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Adrián Guillermo, "La política urbana y el plan director de la ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política?", en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 2, núm. 2, México, El Colegio de México, 1987

\_\_\_\_\_, "Planificación urbana hacia un enfoque de economía política", en *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, Vol. XXI, No. 83-84, septiembre-diciembre, 1987.

\_\_\_\_\_, *El desarrollo urbano de México a finales del siglo XX*, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, Monterrey, 1995.

\_\_\_\_\_ y Francisco Rodríguez, coords, *Economía global y proceso urbano en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, Cuernavaca, Morelos, 1997.

Aguilar, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1993.

Arroyo Alejandro, Jesús, comp., Proyecto SIMORELOS, *Las ciudades medias del occidente, un análisis de su estructura*, Universidad de Guadalajara, inédito.

Azuela de la Cueva, Antonio, "El artículo 27 y el desarrollo urbano" en *Territorios*, No. 2, México, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.

\_\_\_\_\_, "El significado jurídico de la planeación" en Garza, Gustavo, comp., *Una década de la planeación urbano regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, primera reimpresión, 1992.

\_\_\_\_\_ y Duhau, E., *De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas*, UAM-Azcapotzalco, 1987.

Bendensky, León, "Economía regional en la era de la globalización" en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, Núm. 11, noviembre, 1994.

Bettelheim, Charles, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1971.

Boullón, Roberto, *La planificación del espacio turístico*, Editorial Trillas, México, 1985.

Bustamante, Carlos y Burgueño, Fausto, coords, *Economía y planificación urbana en México*, II Seminario de Economía Urbana del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989.

Castillo García, Manuel A., *Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional*, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, CEDDU, El Colegio de México, noviembre 1988.

Coraggio, José L. “Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo en la planificación regional y urbana en América Latina”, en *Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*, Siglo XXI, México, 1978, pp. 39-58.

Chadwick, George, *A system view of planning*, Pergamon Press, Oxford, 1978.

Chávez de Ortega, Estefanía, *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas; prácticas operativas para la elaboración y revisión de planes y programas de desarrollo urbano*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Daher, Antonio, “Privatización de la planificación” en *Revista Interamericana de Planeación*, Vol. XXIV, No. 96, octubre-diciembre, 1991, pp. 127-133.

De Mattos, Carlos, “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”, en *Revista Interamericana de planificación*, Vol. XV, No. 59, septiembre, 1981, pp. 54 -75.

\_\_\_\_\_, “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, en *Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*, México, 1984.

\_\_\_\_\_, “Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina”, en *Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*, Ponencia, XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1ª. Ed., SIAP/Universidad de Puerto Rico, EE.UU., 1990, pp. 237-267.

Duhau, Emilio, “Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad. de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, N° 1 enero - abril, El Colegio de México, 1988.

Evans, Nancy, *The process of mediation in tourism interaction; a case study of Puerto Vallarta, Jalisco*, University of California, Riverside, 1981.

Fernández, Gustavo, *La planification mexicaine*, these pour doctorat de 3eme cycle présentée al L' Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III), Paris, Decembre 1986.

Friedmann, John, "La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo", Fundación Ford, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional en Chile, Santiago de Chile, en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, abril-junio, 1971.

\_\_\_\_\_, y Weaver, Clyde, *Territorio y Función: la evolución de la planificación regional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1981.

Fuentes, Hernández, A., *Ciudades intermedias en México: Un mecanismo de participación corresponsable*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994.

García Coll, Julio, "Diez años de Planeación Urbana" en Bustamante, Carlos y Burgueño, Fausto, coords, *Economía y planificación urbana en México*, II Seminario de Economía Urbana del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989.

Garza, Gustavo, "Planeación urbana en México en periodo de crisis 1983-1984" en *Estudios Demográficos Urbanos*, Vol. 1, No. 1, enero 1985.

\_\_\_\_\_, *40 años de investigación urbana en México*, El Colegio de México, 1996.

\_\_\_\_\_, *Gobiernos locales y participación ciudadana en el Área Metropolitana de Monterrey*, cap. 6, mimeo.

Graizbord, B., Sánchez, A. y Guillermo, A., *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, CONACULTA, UNAM, El Colegio de México, 1996.

Hiernaux, Daniel, *Teoría y praxis del espacio turístico*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1989.

Iracheta, A., *Hacia una planeación urbana crítica*, Universidad Autónoma del Estado de México, 1992.

Luna, Pedro, "Bahía de Banderas; economía y sociedad durante la primera mitad del siglo XX" en *Estudios Jaliscienses*, mayo, 1991, pp.25 - 38.

Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP-CONACYT, México, D.F., 1988

Medina, Alberto, "Urbanización litoral en Jalisco" en *CIUDADES*, Núm. 23, julio-septiembre 1994.

Munguía, Carlos, *Puerto Vallarta el paraíso escondido*, Pro Biblioteca de Vallarta A.C., Jalisco, México, 1996.

Olveda, Jaime, *Una aproximación a Puerto Vallarta*, El Colegio de Jalisco, 1993.

Queriat, Pierre, *Diagnóstico urbano*, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1986.

Ramírez, Juan Manuel, "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos" en Gustavo Garza (comp), *Una década de planeación urbano regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, primera reimpresión, 1992

Roberts, Margaret, *An introduction to town planning techniques*, Hutchinson, London, 1975.

Rojas, Demetrio, *El fideicomiso como instrumento de política económica; el caso de Puerto Vallarta*, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1978.

Silva-Herzog, J., González Avelar, M., y Cortiñas Peláez, L., *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda: cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Editorial Porrúa S.A., México 1977

Tapia, Carlos y Guillermo Vargas, coords, *Desarrollo urbano regional y ciudades medias en México*, Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Morelia, 1997.

Tapinos, Georges, *Elementos de demografía*, Ed. Espasa Calpe S.A., Madrid, España, 1988.

Unikel Spector, Luis, Ruiz Chiapetto, Crescencio y Garza Villarreal, Gustavo, *El desarrollo urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras*, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1976.

Villaseñor, Bertha, *Estado, turismo y desarrollo regional; El caso de la Costa Sur de Nayarit*, Instituto Mora, 1990.

Wario, Esteban, "El caso de Jalisco", en *Sociedad y Desarrollo Urbano*, Alejandro Encinas comp. H. Cámara de Diputados - LV Legislatura - Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1994.

### **Planes.**

Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan General Urbano de Puerto Vallarta*, Junta General de Planeación y Urbanización, Guadalajara, Jalisco, abril 1975.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1982*, Departamento de Planeación y Urbanización, SAHOP, Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Guadalajara, Jalisco, Diciembre 1982.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1985*, Departamento de Planeación y Urbanización, Guadalajara, Jalisco, 1985.

Gobierno del Estado de Jalisco, ***Plan General de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta, 1989***, Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, H. Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Guadalajara, Jalisco, Mayo 1989.

H. Ayuntamiento de Puerto Vallarta, ***Plan de Desarrollo Urbano de Puerto Vallarta 1995 - 1997***, Jalisco, 1995.

Gobierno del Estado de Jalisco, ***Programa Estatal de Desarrollo Urbano***, Secretaría de Desarrollo Urbano, versión abreviada, 20 de noviembre de 1996.

### **Leyes y reglamentos**

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, México, D.F. 1975.

Rabasa O. Emilio y Gloria Caballero, ***Mexicano ésta es tu Constitución***, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, LII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1984.

Rabasa O. Emilio y Gloria Caballero, ***Mexicano ésta es tu Constitución***, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1996.

Alarcón Jorge R., ***Evolución Constitucional de Jalisco***, Universidad de Guadalajara, Jalisco, 1977.

Secretaría de Gobernación, "Constitución Política del Estado de Jalisco" en ***Constituciones de los estados de la federación***, Tomo I, México, 1980.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ***Ley General de Asentamientos Humanos, 1976***, México, D.F., 1976.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ***Ley General de Asentamientos Humanos***, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 21 de julio de 1993.

Gobierno de Jalisco, ***Ley Estatal de Asentamientos Humanos***, Secretaría General, Unidad editorial, Guadalajara, Jal., 1979.

Congreso del Estado de Jalisco, ***Reglamento de Zonificación***, SEDEUR, Guadalajara, Jal., 1995.

Congreso del Estado de Jalisco, ***Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente***, Periódico Oficial del Estado de Jalisco, tomo CCC, Sec. II, núm. 49, Guadalajara, Jal., 6 de Junio de 1989.

Gobierno de Jalisco, *Ley Estatal de Fraccionamientos*, Secretaría General, Unidad editorial, Guadalajara, Jal., 1984.

Gobierno de Jalisco, *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Jal., 1993.

### **Fuentes Estadísticas**

INEGI, *Cuaderno estadístico municipal, Puerto Vallarta, Jalisco*, 1995

Dirección General de Estadística, *VII Censo general de población, 1950*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1971

Dirección General de Estadística, *VIII Censo general de población, 1960*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1971

Dirección General de Estadística, *IX Censo general de población, 1970*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1971

INEGI, *X Censo general de población 1980*, México

INEGI, *Jalisco, XI Censo general de población y vivienda 1990*, Aguascalientes, 1991

INEGI, *Jalisco, Censo general de población y vivienda 1995*, Aguascalientes, 1996