

EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANOS

Promoción 1997-1999

**LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE LAS CIUDADES
MEDIAS DE JALISCO**

Tesis que para obtener el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

PRESENTA

ENRIQUE ALFARO RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESIS

Gustavo Garza Villarreal

LECTOR

Luis Javier Castro Castro

2000

Este trabajo está dedicado a mis padres, que con su apoyo, orientación y cariño me han dado seguridad y entereza para luchar siempre por lo que creo.

ÍNDICE

PRÓLOGO

CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO	1
1. LA PERTINENCIA DE UNA TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN.....	2
a. El debate entre la perspectiva marxista y la Teoría de la Planificación Procesual	2
b. La Teoría Procesual: la planificación como proceso de toma de decisiones	6
i. El modelo de las agencias planificadoras	7
ii. Sobre los componentes de los planes	9
c. Algunas conclusiones sobre el paradigma de la Planificación Procesual	11
2. EL COMPONENTE SUSTANTIVO DE UN PLAN Y LOS PROBLEMAS EN LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO	12
a. El componente sustantivo de los planes	13
b. El problema de la generación de conocimiento	15
3. LA ESPECIFICIDAD DE LA PLANIFICACIÓN URBANA.....	17
a. Los problemas teóricos en la comprensión del fenómeno urbano	17
b. El nivel intraurbano y el interurbano: diferencias analíticas básicas	21
CAPÍTULO 2. LAS CIUDADES MEDIAS DENTRO DEL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO URBANO DE JALISCO, 1996-2000.....	25
1. EL DIAGNÓSTICO Y EL PRONÓSTICO DE LAS CIUDADES MEDIAS.....	26
a. Consideraciones sobre la dinámica demográfica.....	27
b. El medio económico y social	36
c. Hacia un diagnóstico económico de las ciudades medias.....	38
d. El medio físico transformado	44
2. LAS METAS Y LOS OBJETIVOS DEL PROEDU, 1996-2000	46
3. EL COMPONENTE ESTRATÉGICO DEL PROEDU, 1996-2000	49
a. El nivel regional de la estrategia.....	51
b. Lineamientos para la programación de acciones.....	53

CAPÍTULO 3. EL NIVEL INTRAURBANO DE LA PLANEACIÓN: EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LAGOS DE MORENO, 1995	57
1. EL DIAGNÓSTICO DEL PDULM, 1995.....	59
a. La delimitación del área de planeación.....	59
b. La estructura socioeconómica	60
c. El medio físico transformado	63
d. La situación urbana en su conjunto	66
2. BASES Y CRITERIOS DE ORDENAMIENTO	67
3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO	69
CONCLUSIONES.....	80
1. SOBRE EL NIVEL INTERURBANO DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.....	80
a. Discontinuidad y descordinación en el ejercicio planificador.....	81
b. La cuestión de la elevada concentración territorial.....	82
2. SOBRE EL NIVEL INTRAURBANO DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.....	84
a. Capacidades locales y operación del proceso de planeación.....	85
b. Las inconsistencias del PDULM, 1995.....	86
ANEXO	
BIBLIOGRAFÍA	

PRÓLOGO

México no ha sido ajeno al acelerado proceso de urbanización que han experimentado los países subdesarrollados en América Latina en la segunda mitad de este siglo. Dicho proceso ha variado a través del tiempo, tanto en el ritmo de crecimiento de la población urbana como en su distribución territorial

Durante el periodo comprendido entre 1940 y 1980 el proceso de urbanización en nuestro país se caracterizó por su concentración demográfica e industrial en términos absolutos y relativos, principalmente en la Ciudad de México, ocasionando, al mismo tiempo, una gran dispersión demográfica y económica en el resto del territorio nacional. A lo largo de la siguiente década, la dinámica demográfica del sistema urbano nacional presentó cierta tendencia de crecimiento de algunas regiones periféricas y ciudades pequeñas y medias (A. Aguilar, et al, 1996: 31-48). Sin embargo, si analizamos los datos del Censo de Población y Vivienda de 1995, podemos apreciar que dicha tendencia no ha logrado traducirse en un proceso sólido de desconcentración demográfica y de desarrollo regional, sino que somos testigos del fortalecimiento de un nuevo patrón de concentración de corte megalopolitano.

Las características del proceso de urbanización de nuestro país, se han presentado de manera muy similar en el sistema urbano del estado de Jalisco, entidad de gran importancia en el escenario económico nacional. En la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se ha concentrado una gran proporción de la población y de la actividad económica del estado, principalmente en el período comprendido entre 1940 y 1980. Siguiendo la tendencia nacional de la década de los ochenta, en Jalisco emergieron algunos centros urbanos de menor tamaño como importantes receptores de población y de actividad económica, mientras que la Zona Metropolitana de Guadalajara presentó menores ritmos de crecimiento (E. Alfaro, 1995: 26).

Ante este escenario, las ciudades de Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Tepatitlán y Ocotlán parecieron estar llamadas a jugar un papel

de primer orden como los ejes articuladores de cualquier política destinada a controlar la concentración demográfica y económica de la Zona Metropolitana de Guadalajara, contribuyendo así a un desarrollo regional más equilibrado en el estado de Jalisco. Pero es importante entender, como lo demuestra lo ocurrido a nivel nacional, que considerar que la tendencia demográfica expuesta representa por sí sola el inicio de un proceso tendiente a desconcentrar la actividad económica y como consecuencia, a reducir las desigualdades regionales, podría ser una conclusión sumamente reduccionista o prematura. En realidad, los datos del censo de 1995 muestran con claridad que el proceso de descentralización poblacional y económica en Jalisco es aún incipiente (S. M. González, 1998:13).

Ante esta situación, en el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, el Gobierno Mexicano manifestó su interés en fortalecer los niveles intermedios de la jerarquía urbana para transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a una política de descentralización de la vida nacional. Asimismo, el Gobierno del estado de Jalisco en sus programas de desarrollo urbano de las últimas dos décadas, ha definido una serie de localidades intermedias estratégicas como articuladoras de su política de desarrollo territorial. Sin embargo, la realidad de la estructura urbana nacional y estatal evidencia que la política urbana de los diferentes niveles de gobierno no ha tenido efectos sustanciales sobre la organización espacial de la sociedad.

Existen diversos trabajos de investigación sobre las ciudades medias en México, que han sido en su mayoría esfuerzos por describir la dinámica socio-económica de dichas localidades (véase A. Aguilar, et al, 1996; H. Salazar, 1984; A. Aguilar, et al, 1997, entre otros). *No obstante, poco se ha hecho por analizar los factores que han ocasionado que la acción del Estado encaminada a impulsar el desarrollo de los niveles intermedios de la jerarquía urbana de nuestro país haya tenido hasta la fecha resultados tan limitados.* Es este vacío el que ha motivado la elección de mi proyecto de investigación, el cual busca trascender la mera descripción de la problemática que ha enfrentado el proceso de desarrollo de las ciudades medias mexicanas, para tratar de identificar algunas de sus posibles causas y, en consecuencia, soluciones factibles.

Diferentes autores han señalado que las perspectivas de un desarrollo más equilibrado no pueden dejarse a expensas de las libres fuerzas del mercado y a la necesidad de la reproducción ampliada del capital (véase, por ejemplo, N. Smith, 1990, Harvey, 1985, J. L. Berry, 1988). En este sentido, la intervención decidida y efectiva del aparato Estatal aparece como un elemento indispensable en la búsqueda por reducir, en la medida de lo posible, los graves desequilibrios regionales de México. Es importante considerar que el campo de acción del Estado para influir en los patrones de distribución de la población y de la actividad económica es sumamente reducido. Por esto, la búsqueda de instrumentos que permitan hacer más eficiente la implementación y puesta en práctica de las políticas Estatales y la asignación de recursos públicos, es una tarea de primera necesidad.

En este contexto, "La planificación ha surgido como una vía para normar y orientar la acción del aparato del Estado en sus diferentes niveles institucionales, así como sobre los distintos ámbitos de la realidad social" (M. Castillo, 1988: 5). Asimismo, la planeación urbano-regional aparece como un recurso para intervenir en esos recortes de la realidad que son las regiones y las ciudades, incorporando un criterio de racionalidad a la acción del Estado. Esta práctica ha estado vinculada desde sus orígenes a una función sustantiva: impulsar procesos de desarrollo en las regiones más pobres del territorio nacional (véase C. De Mattos, 1987).

La planeación urbano-regional en México y en América Latina, en general, ha padecido de serias limitaciones que se ven reflejadas en la persistencia de la problemática que le dio origen (véase, por ejemplo, C. De Mattos, 1987, S. Boisier, 1976, G. Garza, 1989 y 1992, A. Aguilar, et al, 1996, D. Massey, 1979). Sin embargo, el hablar de su fracaso puede ser una conclusión equivocada, pues el problema actual parece centrarse en la imperiosa necesidad de superar sus limitaciones, para que esta práctica se consolide como un instrumento eficaz que oriente las acciones del Estado encaminadas a impulsar el desarrollo integral del territorio.

El análisis de las causas de la crisis de la planificación puede abordarse desde diferentes enfoques. Uno de ellos, que es el que orientará este trabajo, parte de considerar que *los planes de desarrollo urbano son elementos fundamentales para abordar el análisis de la problemática y perspectivas de la acción planificadora*. Así un estudio riguroso de estos documentos en cuanto a su consistencia lógico-formal y su adecuación a la naturaleza y complejidad del fenómeno que pretenden regular puede ser un buen punto de partida para avanzar en la definición de acciones específicas orientadas a incrementar la eficacia de ésta práctica.

Tanto por las facilidades brindadas por los responsables de la planeación territorial en el estado, como por las características de su sistema urbano, se ha seleccionado como caso de estudio a las ciudades medias de Jalisco. Pretendemos centrar nuestra atención en el papel de los gobiernos estatales y municipales en las labores de planificación, tratando de analizar y poner a prueba la capacidad, la visión y los instrumentos con que cuentan los gobiernos locales para definir y orientar el rumbo que habrá de seguir el desarrollo de sus localidades, lo cual adquiere mayor trascendencia en un escenario en el que la planeación urbano-regional va perdiendo importancia en la agenda del Gobierno Federal (véase A. Aguilar et al, 1996; I. Aguilar, 1993).

El objetivo general del trabajo será analizar, desde una perspectiva teórica, la consistencia lógico-formal y el rigor analítico del Programa Estatal de Desarrollo Urbano, 1996-2000, en lo referente a las ciudades medias del estado, abordando así el nivel interurbano de la planeación territorial. Asimismo, para incorporar en el trabajo el nivel intraurbano, se ha seleccionado como caso de estudio el plan de desarrollo urbano de una de las ciudades medias del estado: Lagos de Moreno.

En este sentido, en el capítulo 1 se esbozarán los elementos teóricos y conceptuales que orientarán el análisis de la consistencia lógico-formal de los planes. Partiremos de la discusión teórica entre el paradigma de la Economía Política y el paradigma de la Toma de Decisiones, buscando defender la utilidad de una teoría pura de la planificación, en este caso la Teoría de la Planificación Procesual, como marco de referencia para el estudio de dichos documentos.

Posteriormente, por ser la estructura básica de cualquier plan, haremos una serie de consideraciones sobre el componente sustantivo (diagnóstico y pronóstico) y los problemas que enfrenta el proceso de generación de conocimiento. Finalmente, trataremos de explicar la especificidad de la planificación urbana, la complejidad que significa el tratar de planificar ciudades y las diferencias analíticas básicas entre los distintos niveles de planificación territorial.

A partir de ésta discusión conceptual procederemos a realizar una revisión documental del Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1996- 2000, en el capítulo 2 y del Plan de Desarrollo Urbano de Lagos de Moreno, 1995, en el capítulo 3. El análisis de estos documentos buscará definir su consistencia interna, su nivel de operacionalidad y su adecuación a la naturaleza y complejidad del fenómeno que pretenden regular. Para hacerlo se establecerán tres niveles de análisis: el nivel sustantivo, derivado del diagnóstico y pronóstico de la problemática urbana, el nivel normativo, asociado con la definición de objetivos y metas, y el nivel estratégico, asociado con los lineamientos programáticos y la instrumentación de los planes.

Es igualmente importante constatar la capacidad de articulación entre la planeación en el nivel estatal y el nivel municipal, atribuyendo al primero la función de definir y actuar sobre los factores que explican y determinan la lógica de la actual distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio (nivel interurbano) y al segundo, la de definir y actuar sobre los factores que explican la estructuración del espacio urbano (nivel intraurbano). Asimismo, es necesario revisar en que medida se incorpora una evaluación de los planes anteriores y como se articula con la formulación de los nuevos planes. Finalmente, plantearemos algunas propuestas sobre la manera como se podrían superar las debilidades de los planes para hacer más eficiente la acción planificadora de los gobiernos estatales y municipales orientada a impulsar el desarrollo de las ciudades medias.

Como limitaciones podemos señalar que este trabajo de investigación tendrá como componente esencial el diagnóstico, por lo que las propuestas que surjan tendrán un carácter muy general. Asimismo, resulta evidente que no se

pretende estudiar los vínculos entre las políticas urbanas, la planeación realizada y el desarrollo de los centros urbanos analizados. Por todo lo anterior, la presente investigación sólo aspira a ser un punto de partida para el análisis de la planeación urbano-regional y, en particular sobre la acción planificadora en el nivel estatal y municipal.

Quiero agradecer especialmente a mi director de tesis, Gustavo Garza, quien en todo momento me brindo su apoyo y orientación. Su gran capacidad de enseñanza, sus amplios conocimientos en la materia y su calidad humana extraordinaria lo hacen una persona a quien admiro y respeto. Gracias también a Luis Javier Castro por haber fungido como mi lector de tesis, aportando importantes comentarios y sugerencias para enriquecer el trabajo. Mi agradecimiento es extensivo por el apoyo que me brindo durante los dos años que laboré con él en la Secretaría de Desarrollo Social.

Quiero señalar por último, que el interés en esta línea de investigación tiene su origen, precisamente, en los trabajos que realicé durante los años de 1996 y 1997 en la Dirección General para el Desarrollo Urbano (SEDESOL), enfocados a la elaboración de estrategias para el desarrollo económico urbano en algunas ciudades medias incluidas en el Programa de 100 Ciudades. De ésta manera pude conocer diferentes ciudades medias del país y trabajar en colaboración con sus gobiernos municipales y sectores empresariales en la definición de los lineamientos estratégicos para impulsar y orientar el desarrollo económico local. Mi experiencia laboral me ha permitido ampliar mi visión sobre el tema, lo cual espero contribuya a combinar en la realización de este trabajo la perspectiva práctica con el análisis teórico.

CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO

La conceptualización de la planificación y sus instrumentos de análisis ha sido objeto de un importante desarrollo desde hace varias décadas. Sin embargo, no ha sido posible estructurar una teoría general de la planificación o, en los términos de Burchell, "...el río de la teoría de la planificación es mucho más ancho que profundo" (R. Burchell y G. Sternlieb, 1979: 18). De hecho, la discusión sobre los aspectos teóricos del proceso de planificación ha ido perdiendo importancia y se encuentra inmersa, en muchos sentidos, en un *impasse* del cual parece tardará tiempo en salir.

Teniendo en cuenta la limitación que implica esta situación para los objetivos del presente trabajo, en este capítulo se abordarán algunos aspectos del desarrollo conceptual de la teoría de la planificación tratando de esbozar el marco teórico de referencia a partir del cual se realizará el análisis de los planes vigentes de desarrollo urbano del estado de Jalisco y de la ciudad de Lagos de Moreno.

El contenido de este primer capítulo estará dividido en tres partes, de las cuales las dos primeras tratarán aspectos conceptuales de la planificación en general y, la última, abordará algunas consideraciones sobre la especificidad de la planificación urbana. En la primera se expondrá, por una parte, la discusión sobre la pertinencia de entender a la planificación como un objeto de estudio en sí misma, planteando el debate entre el paradigma de la economía política (perspectiva marxista) y el paradigma de la planificación procesual (perspectiva de la toma de decisiones), buscando evidenciar la utilidad del segundo paradigma para el análisis del contenido de los planes. Asimismo, plantearemos algunos aspectos fundamentales de la teoría de la planificación procesual que me permitan evaluar los planes como parte de un proceso de toma de decisiones y de aprendizaje permanente. En la segunda parte se tratará el tema del componente

sustantivo de los planes, poniendo especial atención en el problema de la generación de conocimiento y su relación con el proceso de planificación en su conjunto.

Finalmente, entrando de lleno al tema de la planificación urbana, en la tercera parte se explicará la complejidad que implica planificar las ciudades, identificando las diferencias analíticas básicas que deben establecerse entre distintos niveles de planeación urbana, particularmente entre el nivel estatal (interurbano) y el nivel municipal (intraurbano), y planteando una serie de consideraciones que deberán estar presentes en el análisis de los planes.

1. LA PERTINENCIA DE UNA TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN

Hablar de una teoría de la planificación significa entender a la planificación como un objeto de estudio en sí misma, diferenciándola de las teorías económicas, políticas, sociales, etc. Una teoría de la planificación descansa en la distinción entre dos niveles analíticos. Por una parte, las conceptualizaciones utilizadas para comprender los fenómenos de los cuales la planificación se ocupa y el entorno donde opera, es decir, las teorías sustantivas o teorías *en* la planificación. Por otra parte, las teorías utilizadas para explicar cómo funciona el aparato planificador y los agentes que en él intervienen, es decir, que estudian el proceso interno de planificación y que son conocidas como teorías *de* la planificación, es decir, representan el concepto de teoría pura de la planificación.

a. El debate entre la perspectiva marxista y la teoría de la planificación procesual

La teoría de la planificación procesual es tal vez el ejemplo más desarrollado del segundo enfoque. En ella se establece que el conocimiento procesual es distinto del conocimiento sustantivo para todo tipo de planificación: "La teoría de la planificación trata los aspectos de las organizaciones y procedimientos de la planificación que son similares en todos sus campos, incluyendo sus variantes sistemáticas" (A. Faludi, 1973: 163-164). Así, al estar

enfocada al proceso de planificación, esta teoría es denominada como procesual y se concibe como la teoría de planificación fundamental, en el sentido de que engloba, además de toda la parte operativa del proceso de planificación, al conocimiento sustantivo, que es visto como el conocimiento técnico que poseen las agencias planificadoras sobre el ambiente en el cual operan para producir cambios¹, y los aspectos teórico-científicos de los fenómenos (A. Faludi, 1973: 7). Asimismo, un elemento central de esta perspectiva es que estos procedimientos y organizaciones deben estar basados en la racionalidad como la característica esencial de los procesos de toma de decisiones que buscan identificar lo mejor a realizar en determinadas situaciones.

La teoría de la planificación procesual ha sido objeto de severos cuestionamientos desde el seno del paradigma de la economía política. Este paradigma, fundamentado en el estudio del capitalismo contemporáneo, identifica explícitamente a la planificación como un aspecto más de la creciente intervención del Estado en la resolución de los conflictos propios de toda sociedad capitalista, es decir, como una dimensión más de la función contradictoria del Estado: propiciar la reproducción de las fuerzas de producción estabilizando las tensiones producidas por el proceso de acumulación del capital. Así, la planificación es entendida por este paradigma en función del contexto económico del sistema de producción en el cual opera y de su relación con otras formas de actividad del Estado y no a través de la lógica del proceso de planeación.

La crítica del paradigma de la economía política a la teoría de la planificación procesual señala que el entender a la planificación como una práctica en sí misma, estableciendo una división real en su naturaleza como actividad humana, ha significado llevar demasiado lejos una distinción analítica que obscurece la realidad de la interacción entre el contexto social, político y económico de la planeación, las teorías de los planificadores y los procedimientos internos de la práctica de la planificación (C. Paris, 1982: 3).

¹ Conviene aclarar que esto no significa desechar la parte sustantiva de la teoría, sino que lo que se plantea es la necesidad de incorporar los "atributos del tema" o características de la imagen subyacente a la planificación en sí, al modelo de planificación que una agencia adopta (A. Faludi, 1973: 8).

Paris señala que si la separación entre hacer planificación y el contexto social, político y económico es falsa, entonces no puede existir por separado una teoría de la planificación: "...es la existencia objetiva de la planificación lo que es cuestionable... Por concentrarse en la mecánica interna de la planificación y en los supuestos que sostienen los planificadores, el entender que la planificación es un fenómeno ideológico y que el creer en la posibilidad de planear el desarrollo urbano es la ideología de la planificación ha quedado en el olvido" (C. Paris, 1982: 10-11).

En la misma tónica, Thomas critica a Faludi diciendo que su análisis no parte del reconocimiento de la planificación como una actividad pública que realiza el Estado y que, por lo tanto, se encuentra políticamente legitimada dentro de una situación estructural dominada por formaciones socioeconómicas particulares a las cuales la planificación responde. Critica también el hecho de que la planificación racional no representa un intento por transformar la sociedad en una mejor respuesta a la necesidades humanas, sino que es una tecnología que puede ser usada para reproducir la presente estructura y simplemente hacerla más eficiente. Asimismo, éste autor señala que la propuesta de Faludi desplaza a la política de su posición central en la sociedad y es remplazada por una metodología de planificación protegida por las agencias planificadores que deberá definir la manera en que las decisiones de una sociedad deberán de ser tomadas (M. Thomas, 1979: 23). Se asocia, así, el pensamiento de Faludi a la corriente del "fin de las ideologías" de finales de los años cincuenta y principios de los sesenta.

Thomas afirma que lo que Faludi pretende demostrar que la planificación es un patrón generalizado de pensamiento y acción, siendo posible transferir un modelo de comportamiento humano racional al área de la acción pública y usarlo para construir un modelo sobre la manera como las agencias planificadoras actúan. Las agencias planificadoras desplazan la atención sobre el individuo y adquieren el papel central en la teoría de la planificación procesual (véase M. Thomas, 1979).

Si bien coincidimos en el hecho de que la planificación no opera en un vacío social y político, es decir, "...la planificación, como cualquier forma de trabajo

intelectual, está socialmente condicionada" (A. Kuklinski, 1975: 434), nos parece importante establecer una división analítica básica en la conceptualización del proceso de planificación para poder entender cabalmente la teoría de la planificación procesual.

*Por una parte, existe un nivel de análisis que tiene que ver propiamente con el proceso de elaboración de los planes, es decir, con los aspectos técnicos e instrumentales del proceso de planificación. Por otra parte, está el nivel de análisis en el cual parecen ubicarse las críticas a la planificación procesual que tiene que ver con los fines específicos de la planificación y el contexto socio-político en el cual ésta opera, es decir con el impacto de la planeación sobre la estructura social en su conjunto. En este sentido, Faludi defiende sus planteamientos explicando que las críticas en el sentido de que su teoría ignora la definición de los fines de la planificación resultan inútiles ya que ese *no es su objeto de estudio*: a él simplemente le interesa analizar la planeación como una aproximación general al proceso de toma de decisiones (A. Faludi, 1979: 33).*

Al afirmar que "...es el uso que se hace de los planes lo que es importante más que su contenido explícito como tal " (E. Preteceille, 1974: 145), se ignora el hecho de que si el proceso de planificación presenta deficiencias en su estructura básica, es decir, los planes, la etapa de implementación enfrentara serios problemas y sus probabilidades de éxito serán sumamente reducidas.

Definitivamente, el proceso de planificación no se agota en la elaboración de un plan ni puede conceptualizarse como un ejercicio puramente técnico, sino que debe entenderse como "... la actividad específica de regulación y guía de un conjunto de eventos, realizada por instituciones gubernamentales en programa específicos que involucran diferentes sectores y niveles de gobierno" (G. Healey, McDougall y M. Thomas, 1982: 19, extraído de G. Garza, 1988: 76).

Pero la elaboración del plan es parte fundamental de este proceso y es, desde nuestra perspectiva y en concordancia con los planteamientos de Faludi, un objeto de estudio en sí misma. En este sentido, la consistencia lógico-formal de los planes es un condicionante básico para incrementar su viabilidad y efectividad. Por eso, el análisis de los planes debe de ser un ejercicio técnico-científico

despojado de cargas valorativas de tipo político e ideológico, de tal suerte que sea posible revelar sus fortalezas y debilidades.

Sin negar la importancia del contexto en el cual la planificación se lleva a cabo² y aclarando que la propuesta de Faludi se encuentra lejos de estar propiamente constituida como una teoría general de la planificación, consideramos que algunos elementos del paradigma de la planificación procesual serán de gran utilidad en el análisis de la consistencia lógico-formal de los planes, ya que dicho paradigma se ocupa específicamente de analizar los procesos a través de los cuales éstos se elaboran e implementan, dejando de lado el impacto de estos sobre la realidad, lo cual sería objeto de otro tipo de investigación y requeriría de un marco teórico de referencia distinto. En este sentido, en el siguiente apartado se presentan algunos aspectos fundamentales de la teoría de la planificación procesual que servirán como referentes teóricos en el análisis de los planes que ocupan a esta investigación.

b. La teoría procesual: la planificación como proceso de toma de decisiones

Como señalamos anteriormente, la teoría de la planificación procesual se centra en los aspectos técnicos de la elaboración e implementación de planes. Su campo de estudio son los procesos y las técnicas que son utilizadas por los planeadores en el trabajo teórico, así como los modos de operación de las agencias de planeación. Consecuentemente, lo que a esta teoría le interesa es el contenido de la planificación y no sus fines.

Uno de los objetivos fundamentales de la teoría procesual es el establecimiento de una serie de leyes bajo las cuales los fenómenos particulares de la planificación sean subsumidos y explicados, haciendo explícito el principio de racionalidad en que se basan la selección de los aspectos a incluirse en la teoría.

² De hecho, en trabajos posteriores (véase por ejemplo A. Faludi, 1979), Faludi reconoce que es necesario avanzar hacia un paradigma combinado en la teoría de la planeación que logre articular los elementos centrales de la perspectiva de la economía política con el planteamiento de la perspectiva de la planeación procesual. Así, el gran reto en la actualidad parece centrarse en la posibilidad de construir una teoría capaz articular los aspectos técnicos e instrumentales de la planificación con el contexto socio-político en el cual dicha práctica se realiza.

Así, la racionalidad es presentada como el método mediante el cual el ser humano inteligente puede resolver el problema de alcanzar un objetivo determinado. Dejando del lado el debate teórico en torno al pensamiento racional, Faludi plantea que la planificación es en realidad un proceso de toma de decisiones que busca definir un curso de acción basado en la racionalidad.

Aún cuando los aspectos que aborda la teoría de la planificación procesual son muchos y muy variados, para los objetivos de ésta investigación presentaremos dos de sus elementos básicos: el modelo de las agencias de planificación y las consideraciones sobre los componentes de los planes.

i. El modelo de las agencias planificadoras

Este modelo es en realidad una analogía entre las agencias y la mente humana en pensamiento operacional. Lo anterior significa que la agencia opera en el ambiente, tomando recursos de él y transformándolo. Asimismo, su operación es consiente en cuanto a sus responsabilidades, sus limitaciones, sus interrelaciones y al impacto de sus acciones sobre el ambiente. El hecho de considerar a la agencia como un ente individual no significa subestimar el rol de los planificadores sino, simplemente, asumir que las fuerzas de las agencias incluyendo sus esfuerzos y recursos serán siempre mayores que las individuales.

El modelo considera la existencia de un sistema de retroalimentación que consiste de un *receptor* que analiza el estado actual del entorno, un *selector* que elige entre diferentes respuestas con base en la información recibida del receptor, y un *efector* (operador) que produce cambios sobre el ambiente con base en las instrucciones del selector.

Existe también el componente de la *memoria* compuesto por *imágenes*, *programas* y *metas*. Las imágenes y los programas, actuando conjuntamente, permiten el cumplimiento de las metas, conformando un sistema de aprendizaje permanente (A. Faludi, 1973: 63). Asimismo, la memoria se divide en dos partes: la *memoria activa* y la *memoria general* (cada una con su propio conjunto de imágenes, programas y objetivos). La primera es la parte del conocimiento

individual que se encarga de pensar específicamente en el problema, mientras que la segunda es la que contiene el conocimiento general que sirve de marco de referencia al conocimiento particular.

La visión global que la agencia tiene de la realidad está compuesta de un conjunto de visiones parciales cuya formación se encuentra basada en la observación del entorno. El *pensamiento propositivo* (purposive thinking) del individuo analiza el ambiente como el área de acción y como un conjunto de restricciones para la acción, y extrayendo de su memoria estrategias e imágenes, define una serie de posibles trayectorias de acción para alcanzar un objetivo que quedan registradas en la *imagen tecnológica* (technology image). De estas opciones, el individuo hace una elección, en función de la que le parece será la trayectoria más viable para alcanzar su objetivo y entonces implementa su decisión.

Durante el proceso de implementación el individuo recibe información del ambiente sobre los resultados de su acción (*feedback*), lo que le permite continuamente valorar su progreso hacia su objetivo (*monitoring*). Esto a su vez significa la posibilidad de hacer de la planificación un proceso continuo de aprendizaje y reflexión basado en otro concepto básico del modelo: la *auto-imagen* (self-image). La auto-imagen permite al individuo reflexionar sobre su propio comportamiento ya que la interacción social y la experiencia dan lugar a generar una imagen de si mismo.

Igualmente, el modelo incorpora la dimensión temporal mediante el concepto de la *imagen futura*. La dimensión temporal influye en las imágenes de la memoria activa al permitir que nos formemos dos imágenes de la situación: una que considera al ambiente tal como existe en el presente y otra imagen hipotética del ambiente en un momento dado del futuro, esto es, la imagen futura.

Hay que mencionar que también se consideran los principios de selección de información incorporando el concepto de *filtros*. El receptor se encuentra rodeado por dos filtros. El primero controla la recepción de información del ambiente. El segundo controla la transmisión de información del receptor a la memoria. Estos filtros se encuentran controlados por la imagen de los objetivos.

Hasta ahora se han considerado elementos del ambiente susceptibles de ser controlados, por lo que es necesario incorporar al modelo las *variables desconocidas* que añaden un factor de incertidumbre al sistema y las *restricciones* presentes en dicho sistema. Cuando las variables controladas predominan, la agencia puede hacerse cargo de la situación. Sí las restricciones son las que dominan, la agencia se adapta a la situación. Cuando son las variables desconocidas las que dominan una situación, la agencia se repliega y espera señales del ambiente que le permitan formarse una imagen de la situación

Thomas señala que el traslado del modelo de la mente humana al Sistema de Planificación Inglés es esencialmente un ejercicio de nomenclatura de acuerdo con la estructura interna del gobierno de Inglaterra. El receptor es la unidad de estudio que realiza las tareas de investigación y colecta información que es enviada a la unidad de desarrollo de los planes. Está unidad representa la imagen tecnológica y tiene la función de utilizar el conocimiento recabado sobre el ambiente y los objetivos que el sistema de planificación persigue para plantear trayectorias alternativas de acción para alcanzarlos. Las decisiones sobre que trayectoria elegir son tomadas por el elemento político del sistema, que es el comité de planeación, que en los términos de Faludi es el selector. La implementación está a cargo del efector el cual se puede identificar como la unidad de control del desarrollo (M. Thomas, 1979: 16-19).

ii. Sobre los componentes de los planes

Se pueden observar tres operaciones fundamentales en el funcionamiento de una agencia planificadora: la definición del problema que debe resolverse, la formulación de un programa racional y, finalmente, la implementación de este programa y su retroalimentación. Las dos primeras operaciones son las que definen propiamente al plan: *la primera relacionada con el componente sustantivo³ (diagnóstico y pronóstico) y la segunda relacionada tanto con el componente normativo (objetivos y metas) como con el componente estratégico (instrumentos*

de política y agentes de operación), que en conjunto representan los elementos constitutivos de un plan. Cabe entonces señalar que si bien analíticamente se puede delimitar los diferentes componentes de un plan, en una práctica fundada científicamente es necesario considerar la interacción entre los diferentes momentos del proceso de planificación (véase J. L. Coraggio, 1987: 242).

Faludi parte de entender a un problema como "...un estado de tensión entre los fines perseguidos por un sujeto y su imagen del entorno" (A. Faludi, 1973: 82)⁴. Las agencias planificadoras se plantean entonces la posibilidad de eliminar ésta tensión a través de la implementación de programas efectivos inscritos en el proceso de planificación. Las agencias planificadoras no pueden plantear sus propuestas *a priori* sino hasta después de haber evaluado las condiciones del entorno y la dinámica de los procesos en los cuales pretende intervenir. Las propuestas programáticas planteadas deberán incorporar, o mejor dicho, deberán estar orientadas por una imagen futura determinada en una relación de retroalimentación permanente.

En este sentido, un problema sólo puede estar definido cuando se han hecho explícitos los objetivos, entendiéndolos como declaraciones descriptivas de una situación hipotética, pero concebible, en la cual la tensión resultante de los impedimentos para una o más metas ha desaparecido. El problema puede resolverse, entonces, en la medida en que sea definida la manera como se puede modificar el entorno para construir la situación descrita en los objetivos. Aquí radica la importancia de que los objetivos sean en realidad una descripción de situaciones posibles y no simples utopías o buenas intenciones. Por lo tanto, la formulación del programa significa plantear un conjunto de intenciones referentes al tipo, intensidad y tiempo de las acciones dirigidas a la manipulación de las variables controladas de una situación problema, en busca de alcanzar una serie de objetivos: "...la determinación de objetivos y metas de los programas no podrá hacerse vía aplicación directa de normas ideales sino en relación a las

³ Por la importancia del tema para los fines de nuestro trabajo, el tercer apartado de éste capítulo se encuentra específicamente dedicado al componente sustantivo de los planes.

⁴ Esta definición se encuentra basada en la formulación de Chadwick que señala que problema = objetivo + impedimentos para alcanzar el objetivo (Chadwick, 1971).

condiciones políticas coyunturales y a las posibilidades organizativas presentes y futuras" (J. L. Coraggio, 1987: 259).

Es necesario hacer una distinción entre objetivos y metas, elementos que conforman el componente sustantivo de los planes. Los primeros son las acciones a realizar y las segundas son aquello por lo que dichas acciones deben ser realizadas. Si bien existe una interrelación entre ambos conceptos, los objetivos son operaciones específicas mediante las cuales se alcanza una meta más general. Para llegar a una meta existen diferentes caminos y la definición de objetivos requeriría de una elección entre las rutas a seguir (A. Faludi, 1973: 81-103). Si bien es deseable que la elección entre estas direcciones se desarrolle en un contexto ideal en cuanto a las condiciones de conocimiento de la situación, en la práctica cotidiana el tomador de decisiones no siempre cuenta con elementos suficientes para ello, por lo que la elección puede emerger del ámbito de lo político. Faludi no niega entonces lo político en el proceso racional, sino que trata de relacionar ambos espacios manteniendo una interacción constante entre el proceso político y la planificación.

Cuando el problema no se encuentra bien definido, se deben establecer una serie de indicaciones que orienten la acción de la agencia en la búsqueda por aliviar la tensión existente, lo que puede significar disfuncionalidades en la implementación del programa. Sin embargo, estas fallas en el proceso de planificación tienen más de positivo que de negativo ya que se aprende más de los errores que de los éxitos y es esto lo que hace de la planificación un proceso de aprendizaje.

c. Algunas conclusiones sobre el paradigma de la planificación procesual

Si bien la teoría de la planificación procesual no se agota en lo expuesto en este trabajo, los bases conceptuales presentadas nos permiten recalcar una cuestión fundamental: *la elaboración de un plan debe ser entendida como proceso de aprendizaje, de evaluación y de retroalimentación*. El problematizar la práctica de la planificación obliga al planificador a construir una imagen de sí mismo, de la

agencia en la cual labora, de sus procedimientos y del medio ambiente que es afectado y que acota al mismo tiempo sus acciones.

La propuesta de Faludi resalta el hecho de que la planificación no puede limitarse a diagnosticar sectorialmente un problema, es decir, que *la generación de conocimiento no agota la especificidad de la práctica de la planificación*, sino que debe enfrentar el reto de plantear escenarios alternativos, definir acciones a realizar y construir la viabilidad de las acciones transformacionales. En pocas palabras, lo que se plantea es que la planificación debe de ser un proceso de toma de decisiones

Si bien Faludi plantea la necesidad de que la planeación sustantiva sea subsumida en la planeación procesual, en ningún momento niega su importancia sino que simplemente señala que la generación de conocimiento debe sujetarse a las leyes metodológicas de la práctica de la planificación. El siguiente apartado pretende abordar los aspectos sustantivos de la planificación planteando los problemas que implica la generación de conocimiento y los efectos que esto tiene en las etapas posteriores del proceso de planificación.

2. EL COMPONENTE SUSTANTIVO DE UN PLAN Y LOS PROBLEMAS EN LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO

Matus ha señalado que planificar situaciones es reconstruir la historia, por lo que la eficacia de la acción planificadora se encuentra acotada por la proyección de la historia concreta a la cual se aplica. Toda situación nueva tiene a la anterior como contenido: en lo nuevo está tanto el lastre, el rezago y el residuo de lo antiguo como el germen de las futuras transformaciones (C. Matus, 1980: capítulo 8).

La crisis de la planificación, como se mencionó anteriormente, puede definirse en dos dimensiones. Por una parte, como producto de un divorcio entre lo dióntico o normativo y la acción concreta sobre la realidad y, por otra parte, en función de una crisis epistemológica, de generación de conocimiento. Es el segundo tipo de problema el que nos interesa abordar en el presente apartado, no

sin antes aclarar que ambas dimensiones tienen una relación dialéctica permanente y deben ser atendidas con la misma atención por ser igualmente importantes.

a. El componente sustantivo de los planes

El componente sustantivo de un plan está asociado al diagnóstico de la realidad sobre la cual se pretende operar, es decir, sobre el área específica a planificar. La importancia de dicho componente radica en que para aspirar a transformar la realidad o a operar con mayor eficacia sobre ella, es necesario primero conocerla: el primer paso en el proceso de planificación debe ser el reconocimiento de la situación actual sobre la que se quiere actuar (véase S. Boisier, 1976).

Aún cuando suele afirmarse que el hecho de que los planificadores no logran superar generalmente el nivel del diagnóstico ha sido la causa fundamental del fracaso de la planificación, coincidimos con Corragio en el sentido de que el estancamiento de la planificación no se debe a que "...sólo se hagan diagnósticos, sino más bien a que los diagnósticos realizados son inadecuados para orientar las propuestas de intervención social" (J. L. Corragio, 1987: 239).

Un problema metodológico fundamental en la elaboración de los diagnósticos es la determinación del segmento concreto de la realidad a analizar y los criterios bajo los cuales será analizado. Así, un diagnóstico consistente, capaz de captar los procesos de reproducción social centrales para la problemática en cuestión, deberá definir al conjunto de sujetos sociales que se está analizando como un subsistema con cierta autonomía relativa en lo que hace a los procesos que se pretende modificar (J. L. Coraggio, 1987: 251).

Asimismo, las operaciones metodológicas tanto descriptivas⁵ como explicativas deberán estar organizadas a partir de un sistema conceptual explícito

⁵ No se trata de minimizar la importancia del componente descriptivo del plan, sino que se debe entender que "...lo malo no es describir sino describir mal o describir cosas irrelevantes" (J. L. Corragio, 1987: 243). La descripción en un diagnóstico debe ser capaz de dar cuenta de las relaciones estructurales objetivas y de los agentes sociales principales, con base en una

adecuado al tipo de intervención prevista la descripción como la explicación de las relaciones estructurales objetivas. Es evidente que ningún proceso de aproximación al conocimiento de la realidad parte de una posición neutral sino que éste se encuentra "...condicionado por una serie de preconcepciones, eventualmente alimentadas por un sistema de categorías pertenecientes a ciertos cuerpos teóricos cuya adopción ha sido históricamente determinada" (M. A. Castillo, 1988: 52).

Entender lo anterior implica necesariamente aceptar como válida la estrecha vinculación entre teoría y método: "...el método no es algo desgajado y separable de la teoría. Un sistema categorial y conceptual es también un método. La manera en que se interpretan incluso los mismos datos es también un método..." (J. L. Corragio, 1979: 44). En este sentido, la teoría determina la forma de encarar los problemas y organizar y jerarquizar el conocimiento, por lo que aún los más sofisticados modelos y procedimientos de manejo de información no pueden explicar la esencia y la causalidad de los fenómenos si se encuentran desvinculados de una definición teórica explícita.

La práctica de la planificación debe estar enmarcada dentro de una forma de percepción de la realidad, es decir, dentro de un marco teórico de referencia que brinde categorías, principios, método de interpretación, objetivos y toda la estructura teórico-metodológica que oriente la generación de conocimiento, que condicione los aspectos relevantes del análisis, que establezca objetivos en función de los juicios de valor en que se apoya y, consecuentemente, fundamenta las políticas y acciones que se propongan como parte de dicha práctica (M. A. Castillo, 1988: 56).

Como señalamos anteriormente, entender la realidad, particularmente las causas y los procesos que la originaron, es condición necesaria para aspirar a transformarla. Una orientación para la acción que no se funda en conocimiento producido críticamente, bajo las normas del trabajo científico, puede ser la razón básica del fracaso de la acción transformacional. Esto nos remite a una cuestión

fundamental: ¿cuáles son los problemas que enfrenta la generación de conocimiento y la comprensión de la realidad?

b. El problema de la generación de conocimiento

El problema de la generación de conocimiento y de la comprensión de la realidad nos remite a la reflexión filosófica sobre la categoría de la totalidad concreta la cual es, desde la perspectiva materialista la respuesta a la pregunta: ¿qué es la realidad? La realidad habla de la cosa misma pero ésta no se manifiesta al hombre de manera inmediata. Las manifestaciones fenoménicas de la realidad son distintas respecto de la estructura o esencia de la cosa y comprender lo que la cosa es implica conocer su estructura o esencia (Kosick, 1975: 28-30).

Conviene aclarar que la comprensión del fenómeno marca el acceso al esencia: sin el fenómeno, sin su manifestación y revelación, la esencia sería inaccesible. Si bien el fenómeno se manifiesta inmediatamente, la esencia o estructura debe ser descubierta mediante una actividad especial, lo cual explica la existencia de la ciencia y la filosofía.

La generación de conocimiento se realiza como separación del fenómeno respecto a la esencia y sólo mediante ésta separación se puede mostrar la coherencia interna y el carácter específico de la cosa: "...sin tal descomposición no hay conocimiento" (Kosick, 1975: 31). En este sentido, resulta claro que los problemas pueden estar definidos en diferentes niveles de abstracción situacional y es en estos mismos niveles que se podrían encontrar soluciones específicas.⁶

Así el pensamiento que pretenda conocer verdaderamente la realidad, es decir, que busque ir más allá del "pensamiento común" y su existencia en el "mundo de la apariencia" (ambos conceptos marxistas), deberá destruir la

⁶ Carlos Matus, introduce los conceptos de fenosituación (manifestación fenoménica) y genosituación (esencia del fenómeno) y define tres tipos de cambio situacional en función del nivel de abstracción que se realice y del tipo de estructuras afectadas: cambio fenosituacional, reforma estructural y transformación.

aparente independencia de las manifestaciones fenoménicas para descubrir las leyes del fenómeno, su esencia.

Es frecuentemente observable que el componente sustantivo de los planes, cuando menos en el caso de nuestro país, se limita a hacer una mera descripción de la problemática, los recursos, y las carencias de una realidad particular, generalmente parcial, desarticulada, con una secuencia arbitraria, sin identificar los puntos neurálgicos de la problemática y, por supuesto, sin hacer explícito, un marco teórico de referencia, para después hacer pronósticos que resultan igualmente limitados. *En ningún momento se revela la esencia de los fenómenos, o, en otras palabras, su causalidad.*

El no conocer las causas de un problema imposibilita a las agencias planificadoras para avanzar en la parte normativa y estratégica del plan, debido a que una mera descripción del problema no establece los asideros de los cuales pueda sujetarse la definición de objetivos y el establecimiento de políticas. A esto se refiere Faludi al decir que la planificación sustantiva debe estar subsumida en la planificación procesual. Por esto, en un diagnóstico correctamente elaborado deben estar presentes todos los elementos necesarios para orientar las propuestas de intervención social "...incluyendo tanto la determinación de los obstáculos estructurales o coyunturales a la intervención misma, como las bases para la construcción de su viabilidad política" (J. L. Corragio, 1987: 239).

Así, en el análisis de la consistencia lógico-formal del componente sustantivo de un plan, resulta trascendental definir en que medida el diagnóstico identifica los puntos neurálgicos de la problemática, define causalidades, revela la esencia de los fenómenos y plantea elementos articuladores entre éste nivel y los niveles normativo y estratégico del plan. Asimismo, debe analizarse en qué medida se encuentran definidos los niveles de abstracción situacional en el que se ubica la problemática a resolver. Aunado a esto, es necesario revisar los instrumentos de análisis utilizados en el proceso de generación de conocimiento, tanto en el nivel del diagnóstico como en las proyecciones que constituyen el pronóstico.

3. LA ESPECIFICIDAD DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

La planificación urbano-regional ha sido definida como "...el conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial" (Boisier, 1976: 24). La introducción de la variable "espacio" y el complejo entramado como una totalidad estructurada de fuerzas económicas, sociales y políticas que es la ciudad, hacen que la planificación urbana adquiera un carácter multidimensional lo que exige asimismo un esfuerzo mayor de las agencias planificadoras para entender y transformar la realidad urbana (véase P. Hall, 1989).

De hecho, la dimensión espacial fue incorporada relativamente tarde al sistema de planificación el cual se encontraba regido por una visión estrictamente sectorial: "...en las últimas décadas ha sido universalmente reconocido que ningún sistema eficiente de planificación puede dejar de considerar la dimensión espacial en el desarrollo económico-social" (A. Kuklinsky, 1975: 439).

El complejo proceso de generación de conocimiento, se agrava en el caso de la planificación urbana, en la medida en que cuando el objeto de estudio tiene un referente territorial, como es el caso de las ciudades, no se puede "...establecer simplemente un ámbito geográfico por algún criterio parcial y luego proceder a analizar de cualquier manera todo lo que está dentro de dicho ámbito..." (J. L. Corragio, 1987: 251) sino que deben establecerse, como ya hemos señalado, los conceptos teóricos y las categorías analíticas necesarias para entender la realidad en cuestión.

a. Los problemas teóricos en la comprensión del fenómeno urbano

La especificidad de las teorías que pretenden dar cuenta del fenómeno urbano varían en función de la manera como se asume categorialmente al

espacio⁷ y su relación con los procesos, estructuras y agentes sociales⁸. Si bien es cierto que la estructura espacial es el soporte y un determinante fundamental de los procesos sociales y económicos, es importante entender que ésta no tiene por sí sola efectos determinados: aún cuando todas las actividades sociales deben tener un componente espacial, la localización del espacio no tiene efectos independientes sobre el desarrollo social (véase M. Castells, 1976).

Existen dos principales corrientes teóricas que tratan de explicar el proceso de urbanización: la economía urbana neoclásica y los enfoques urbanos marxistas (véase G. Garza, 1985: 299 – 316). La economía urbana neoclásica considera un conjunto aislado de variables en su intento por explicar el proceso de urbanización. Entre las teorías más conocidas dentro de ésta corriente de pensamiento se encuentran la teoría del lugar central, teoría de la base económica, teoría de la localización industrial, tamaño óptimo de ciudades, polos de crecimiento, teoría del desarrollo desequilibrado, entre otras. Si bien es cierto que éstas teorías han recibido severas y bien fundadas críticas, la verdad es que su utilidad en el análisis de lo urbano resulta trascendental debido a que "...no existe otro cuerpo teórico alternativo: persisten por ser únicas" (G. Garza, 1985: 305).

Aún cuando la relación entre los principios de la economía urbana neoclásica, el análisis regional y la práctica de la planificación no se encuentra totalmente esclarecida (J. Glasson, 1974: 320), podemos pensar que "...en la economía espacial (teoría neoclásica) uno puede descubrir un adecuado

⁷ Un buen resumen sobre las diferentes concepciones del espacio y su aplicación en la planificación territorial se puede encontrar en Chadwick, 1971: 83-114

⁸ El debate sobre la relación espacio-sociedad ha sido largo y complejo. Desde la visión espacialista de los años sesenta, tras la revolución positivista, hasta la crítica de los años setenta que consolida el planteamiento de que no existen procesos puramente espaciales: sólo existen procesos sociales particulares operando sobre el espacio por lo que lo espacial se consideró como una construcción social. En la actualidad parece cobrar importancia la corriente de pensamiento que defiende la idea de que "el espacio es una construcción social, sí. Pero las relaciones sociales son también construidas en el espacio, y eso hace una diferencia" (D. Massey, 1985: 12), por lo que parece fundamental incorporar la dimensión espacial a nuestras formulaciones iniciales, definiciones y conceptos básicos de las ciencias sociales, es decir, establecer los parámetros teóricos y analíticos que enmarquen, no sólo la interacción, sino también la integración y posterior fusión de dos áreas distintas de conocimiento: la sociedad y el espacio.

fundamento teórico para la planificación *en una escala más amplia que la ciudad*" (J. Friedmann, 1967: 5)

Por su parte, los enfoques marxistas, aún cuando no han logrado constituir una teoría desarrollada sobre la organización espacial de las actividades económicas y de la población, plantean la tesis de que es necesario partir de las categorías generales del capitalismo para entender el modo en que se estructura en el territorio: "...la teoría social puede proveer los elementos conceptuales en torno a los cuales se organizan el conjunto de problemas a resolver en la práctica de la planificación territorial" (M. A. Castillo, 1988: 56). Algunos de los aspectos más importantes tratados desde ésta corriente teórica están relacionados fundamentalmente con los procesos de *estructuración de las ciudades* centrándose en cuestiones tales como la valorización, la renta y el régimen de propiedad del suelo urbano (véase A. Lipietz, 1979; S. Jaramillo, 1982), la producción inmobiliaria (véase C. Topalov, 1979) y en general la relación entre la estructura económico-social y la estructura urbana (véase H. Lefebvre, 1968; M. Castells, 1976; J. Lojkine, 1979).

Así, siguiendo los planteamientos del enfoque marxista, es necesario entender que lo urbano se encuentra definido por el modo de producción vigente en un sociedad determinada, particularmente por tres elementos de la subestructura social que actúan de manera interactiva: los procesos económicos, las estructuras que soportan dichos procesos y los agentes sociales (véase N. Fanstein y S. Fainstein, 1979). Lo económico aparece como la instancia que determina la forma particular de la matriz de combinación histórica de las dimensiones fundamentales de la estructura social (véase M. Castells, 1976).

Se ha señalado que "...si estamos interesados en la planificación urbano-regional en el contexto de una economía capitalista, la dimensión unificadora estará dada por una comprensión clara de la manera en que una economía capitalista funciona realmente" (D. Dunham, 1979: 228). Esto quiere decir que las propuestas destinadas a hacer frente a los problemas urbano-regionales, en tanto propuestas de acción gubernamental, tendrán que ser concebidas en consonancia

con las reglas del juego vigentes en las economías capitalistas, para tener alguna viabilidad política.

De Mattos señala al respecto que las razones principales del fracaso de la práctica de la planificación radican en el hecho de que, tanto la propia concepción de desarrollo regional y urbano que se ha intentado impulsar, como las teorías y modelos que fueron escogidos como fundamento de las respectivas estrategias y políticas no contemplaron las principales restricciones y condicionamientos inherentes a la dinámica socioeconómica predominante en las sociedades latinoamericanas (C. de Mattos, 1987).

De cualquier manera es evidente que no existe, y difícilmente podrá existir, un teoría omni-comprensiva, capaz de integrar cabalmente lo espacial y los social, que pueda dar cuenta de todos los procesos que tienen lugar dentro y alrededor de las ciudades. No es el objetivo de este trabajo profundizar en el desarrollo teórico sobre el fenómeno urbano en el capitalismo⁹, sino simplemente hacer hincapié en la imperiosa necesidad de que todo diagnóstico que pretenda incrementar la viabilidad operativa de un plan de desarrollo urbano, haga explícito un marco teórico de referencia y un sistema conceptual que permita superar la mera descripción empirista y la concepción espacialista que ha predominado en la planificación urbana en América Latina, para profundizar en la comprensión cabal de los procesos que estructuran a las ciudades.

Al exponer los dos diferentes perspectivas teóricas predominantes en el estudio de lo urbano, se ha evidenciado que existen dos niveles diferentes de análisis: el interurbano (teoría neoclásica), asociado más específicamente con cuestiones regionales, y el intraurbano (perspectiva marxista), asociado a la estructura interna de las ciudades¹⁰. En el siguiente punto se expondrán las diferencias analíticas básicas que deben considerarse en la elaboración de los

⁹ Para una primera aproximación al tema véase por ejemplo E. Preteceille, 1976 o N. Fainstein y S. Fainstein, 1979.

¹⁰ Existen otros enfoques para abordar el análisis de la estructura interna de las ciudades como los son el de la Escuela Ecologista de Chicago, el de la Visión Macrosocial de la Diferenciación Residencial, el de las Técnicas de Análisis Factorial o el de los Esquemas de Conflicto de Agentes Urbanos y Gobierno (véase G. Garza, 1998 -a-). Aún cuando trataremos de incorporar algunas consideraciones relacionadas con estos enfoques, no es objetivo de nuestro trabajo el describirlos o profundizar en su explicación.

planes de desarrollo urbano en función del nivel en que se ubique la acción planificadora.

b. El nivel intraurbano y el interurbano: diferencias analíticas básicas

En general se han establecido dos concepciones sobre la planificación territorial. Para algunos teóricos, éste tipo de planificación debe tener un carácter fundamentalmente económico ocupándose de la correcta localización de recursos entre las regiones para alcanzar objetivos regionales o nacionales. Para otros, dicha práctica debe encargarse del ordenamiento y regulación del uso del suelo dentro de un área urbana o una sub-región atendiendo sus impactos económicos, físicos y sociales (J. Glasson, 1974: 3-16). Ambas posiciones pueden tener validez y evidencian la necesidad de establecer dos niveles de análisis distintos en cuanto a la acción planificadora del territorio: el regional y el urbano.

El interés fundamental en la organización del espacio es común para la planificación urbana y la regional. La primera centra su atención en el espacio intraurbano mientras que la segunda atiende al espacio interurbano o supraurbano. El hecho de tener intereses esencialmente interrelacionados no significa que se puedan superar diferencias elementales entre los dos tipos de planificación. Además de la diferencia de escala resulta claro que "...un criterio de diferenciación más válido aparece en el marco institucional de planeamiento regional y urbano. Pero aún, una más fundamental discontinuidad es debida a diferencias en aproximaciones teóricas a la organización espacial" ¹¹(J. Friedmann, 1967: 7-8).

A partir de ésta caracterización podríamos establecer que existe, por una parte, un nivel en que se pueden definir y actuar sobre *los factores que explican y determinan la lógica de la actual distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio*, es decir el nivel interurbano o regional. Por otra parte, existe un nivel en donde podemos definir y actuar sobre *los factores que explican*

¹¹ Como ya se había señalado en el anterior apartado al hablar sobre los diferentes ámbitos de interés de la teoría neoclásica y las perspectivas marxistas.

la estructuración del espacio urbano, es decir, el nivel intraurbano. Ésta distinción analítica obliga a definir el tipo de plan que puede encargarse de cada uno de los niveles establecidos, así como el nivel de gobierno o el tipo de estructura organizativa que podría llevarlos a cabo.

Podemos pensar que para el nivel interurbano se requiere de un plan *multidimensional* que logre articular aspectos de la planificación espacial con elementos propios de la planificación sectorial, fundamentalmente, en lo que se refiere a la vinculación de lo urbano y lo económico. Un plan de este tipo debe definir una estrategia integral de ordenamiento territorial planteando una propuesta de estructuración del sistema urbano en cuestión. Aspectos tales como jerarquía urbana, primacía y tamaño óptimo de ciudades requieren definiciones explícitas dentro del plan para poder orientar la estrategia de ordenamiento territorial.

Considerando la complejidad que implica la elaboración de un plan de éste tipo, es recomendable que los responsables sean los gobiernos estatales o federal por dos razones. Primera, debido a que a diferencia de los gobiernos municipales estos pueden contar con los recursos técnicos y financieros para realizarlos. Segunda, en función de que la mayor parte de las acciones a realizar definidas en el plan serían competencia de dichos niveles de gobierno, escapando al ámbito de acción de los ayuntamientos.

En el nivel intraurbano es necesario contar con un plan esencialmente *regulador*, es decir, un plan que establezca el ordenamiento urbano de los usos y destinos del suelo, la zonificación secundaria y las reservas territoriales a través de una cartografía digitalizada de la ciudad (G. Garza, 1998: 280-284), así como los lineamientos estratégicos de dotación de servicios públicos. Sin tener el afán de menospreciar la capacidad planificadora de los gobiernos municipales, un plan más ambicioso resultaría un mero listado de buenos deseos debido a que las atribuciones y capacidades financieras de los municipios no alcanzan para trascender el nivel de planificación aquí planteado¹².

¹² Tal vez en los casos de los gobiernos municipales de zonas metropolitanas de gran importancia (como los municipios que integran la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey o Puebla) se tendría que hablar de otro tipo de plan mucho más ambicioso que uno de carácter regulador. Sin embargo, abordar éste tema escapa a los alcances del presente trabajo.

La distinción que hemos realizado en cuanto al nivel inter e intra urbano no significa que ambos niveles sean autónomos sino que, por el contrario, estos se encuentran interrelacionados: los procesos de estructuración del espacio al interior de la ciudad tienen efectos sobre el ordenamiento territorial del sistema urbano en su conjunto, así como la distribución territorial de la población y la actividad económica incide en la configuración específica de los centros urbanos. Por esto, debe existir una vinculación orgánica entre los planes encargados de ordenar y dirigir los procesos interurbanos y los planes responsables de regular el ámbito intraurbano.

Friedmann ha expuesto éste punto de la siguiente manera: "...las implicaciones para una planificación urbana llegan a ser evidentes sólo cuando se le ha dado atención precedente al problema regional y las decisiones sobre distribuciones básicas de recursos han sido tomadas... Por otro lado, las decisiones en la región no pueden ser consideradas independientemente del problema urbano. En verdad el aspecto urbano será frecuentemente decisivo, ya que el espacio regional se estructura principalmente a través de una jerarquía de lugares urbanos y a través de los campos de interacción que los relacionan. La más estrecha coordinación en la planificación de una política urbana y regional es por esto esencial" (J. Friedmann, 1967: 11).

Con base en las consideraciones teóricas y conceptuales planteadas a lo largo de este primer capítulo, se analizarán a continuación, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1996-2000, en lo referente a las ciudades medias del estado, así como el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lagos de Moreno, 1995.

En este sentido, el enfoque de la planificación procesual, en lo que respecta al modelo de las agencias planificadoras y los componentes de los planes, las consideraciones hechas sobre el componente sustantivo y la generación de conocimiento, la complejidad intrínseca al fenómeno urbano y las diferencias analíticas entre los diferentes niveles de la planificación territorial y su impacto en el perfil de los planes, serán aspectos presentes permanentemente en nuestro análisis. Será pues un intento por analizar la consistencia lógico-formal de los

planes, trascendiendo la simple elaboración de un listado de aciertos y errores, para profundizar en el análisis de la problemática estructural de dichos documentos.

CAPÍTULO 2

LAS CIUDADES MEDIAS DENTRO DEL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO URBANO DE JALISCO, 1996-2000.

La planeación urbana y regional institucionalizada en el estado de Jalisco se inicia con el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos, 1978-1983 (PEORAH, 1978-1983). Durante la década de los ochenta, se intensifica la acción planificadora y se elaboran diversos planes, fundamentalmente de carácter regional y metropolitano (véase E. Alfaro, 1995: 27-28). Pero la planeación territorial a nivel estatal, después del PEORAH, 1978-1983, quedó prácticamente en el olvido hasta 1991, año en el que aparece el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, 1991-1995 (PROEDU, 1991-1995). En la actualidad, el documento rector en materia de desarrollo urbano en Jalisco es el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, 1996-2000 (PROEDU, 1996-2000), denominado por el Gobierno del Estado como "Estrategia de Ordenamiento Integral del Territorio".

Desde su origen, el sistema estatal de planeación territorial ha establecido un objetivo central: controlar la elevada concentración económica y demográfica en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) e impulsar el desarrollo en el resto del estado. Los planes y programas de ordenamiento territorial a nivel estatal en Jalisco han tenido un común denominador en su búsqueda por inducir una mejor distribución de la población y de las actividades económicas: la definición de las ciudades medias como el eje articulador de las políticas urbano-regionales abocadas a controlar la concentración económico-demográfica de la ZMG. Sin embargo, los cada vez más graves desequilibrios territoriales en esta entidad demuestran que la intervención gubernamental sobre la organización espacial ha tenido efectos sumamente limitados y que los niveles intermedios de la jerarquía urbana no han logrado consolidarse como motores del desarrollo regional.

En este capítulo se estudiará la conceptualización y la inserción de las ciudades medias en la denominada "Estrategia de Ordenamiento Integral del Territorio", a partir del análisis de la consistencia lógico-formal del PROEDU, 1996-2000. En este sentido, se pretende abordar el nivel interurbano de la planeación territorial, en particular, la manera como se articula a estas localidades dentro de las políticas del Gobierno del Estado que pretenden incidir en la localización de la población y las actividades económicas sobre el espacio.

Aún cuando se considera al PROEDU, 1991-1995, como el referente anterior inmediato para poder analizar a la planeación como proceso, cabe aclarar que no se pretende hacer un estudio retrospectivo o una evaluación de los alcances reales de la acción planificadora. Nos interesa constatar el estado actual de la planeación del desarrollo de las ciudades medias, en el nivel interurbano, sabiendo de antemano que muchas de las deficiencias en cuanto a la consistencia conceptual de los programas anteriores se encuentran, en la actualidad, superadas.

El PROEDU 1996-2000, consta de 118 páginas divididas en 6 capítulos bajo el siguiente orden: antecedentes, objetivos, diagnóstico-pronóstico, estrategia, lineamientos para la programación de acciones e instrumentación. Para nuestros fines hemos englobado el contenido del documento en tres componentes: el sustantivo (capítulo 3), el normativo (capítulo 2) y el estratégico (capítulos 4, 5 y 6). A partir de esta estructura operativa, procederemos a analizar la consistencia en la conceptualización de las ciudades medias dentro de cada uno de los componentes, basando nuestro análisis en las consideraciones teórico-conceptuales expuestas en el primer capítulo de este trabajo.

1. EL DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO DE LAS CIUDADES MEDIAS

En el tercer capítulo del PROEDU 1996-2000 se presentan el diagnóstico y pronóstico del sistema urbano de Jalisco, es decir, el componente sustantivo. Dicho apartado consta de 54 páginas que representan 44% del documento. En general el componente sustantivo del PROEDU, 1996-2000, es bastante superior

al del PROEDU, 1991-1995, principalmente en cuanto a su articulación interna en los diferentes temas que lo componen¹³. El diagnóstico está estructurado de la siguiente manera: la situación de Jalisco en el contexto nacional y regional, el proceso de urbanización de la entidad, el medio económico social, el medio físico natural, el medio físico transformado y la gestión del desarrollo urbano y regional.

El tema de las ciudades medias aparece de manera dispersa a lo largo del diagnóstico. Las consideraciones centrales susceptibles de ser conceptualmente evaluadas, se agrupan básicamente en tres grandes tópicos: dinámica demográfica, medio económico social y medio físico transformado (equipamiento e infraestructura urbana).

a. Consideraciones sobre la dinámica demográfica

El proceso de urbanización en Jalisco aumentó su intensidad en las dos últimas décadas. Mientras que para 1970 la población urbana del estado¹⁴ significaba el 65% del total, para 1990 esta representaba más del 80%. El Programa atribuye en forma perogrullesca la causalidad de este acelerado proceso de urbanización al crecimiento de la ZMG, la cual alojaba en 1990 al 54.1% de la población estatal y al 80% de la población urbana. Si bien el fenómeno de la concentración metropolitana no puede considerarse como la causa del proceso de urbanización sino sólo como una de sus principales características, sus efectos sobre el resto del sistema de ciudades es, sin lugar a duda, un aspecto central a considerar en el análisis de los niveles intermedios de la jerarquía urbana.

¹³ El PROEDU, 1991-1995 presenta su diagnóstico en dos capítulos separados. El primero denominado "El entorno del desarrollo urbano de Jalisco" en donde se abordan de manera sumamente desarticulada los siguientes temas: antecedentes de la política macroeconómica y sus impactos en el desarrollo urbano, patrones y proceso de desarrollo urbano, Jalisco en el occidente de México y la nueva política macroeconómica: retos y oportunidades para el desarrollo urbano jalisciense. El segundo lleva por título, "Características y perspectivas del sistema urbano estatal", y en el se tratan, también desarticuladamente, temas como dinámica demográfica, niveles de desarrollo socioeconómico, ordenamiento territorial, vivienda, equipamiento urbano, imagen urbana, desconcentración territorial, fortalecimiento municipal, entre otros.

¹⁴ Definida como la población que habita en localidades mayores a 15, 000 habitantes.

En el diagnóstico se plantea que el fenómeno de concentración metropolitana va perdiendo magnitud con el paso del tiempo. Considerando sólo la información censal de 1990, el PROEDU, 1996-2000, afirma que "Desde el punto de vista temporal, asistimos a una etapa de crecimiento demográfico decreciente: la ZMG sigue observando un elevado crecimiento demográfico, pero crece más despacio que durante el periodo 1940-1970 cuando lo hizo a un ritmo de 6.2%...(mientras que) entre 1970 y 1990 baja su tasa a 3.4% (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 18).

Así, los patrones de movilidad poblacional en Jalisco durante la década de los ochenta parecerían coincidir con algunos modelos empíricos, planteados entre otros autores por Williamson y Alonso, que muestran que el proceso de desarrollo avanza, en relación con el fenómeno de concentración, siguiendo la trayectoria de una curva en forma de campana, es decir, que en las primeras etapas del desarrollo se experimenta un creciente proceso concentrador de la población y las actividades económicas, hasta un punto en que los niveles de desarrollo alcanzados permiten el inicio de la desconcentración. Estaríamos hablando en este último caso, de una correlación negativa entre crecimiento económico y primacía (J. Williamson, 1965; W. Alonso, 1980).

Un primer problema que presenta la conclusión anteriormente expuesta es que en ningún momento se trata de explicar el por qué de la disminución en el ritmo de crecimiento de la ZMG durante los ochenta. Las causas que originaron la tendencia a la desconcentración quedan en la completa obscuridad dentro del Programa¹⁵. Asimismo, el analizar la dinámica demográfica relativa, obscurece la posibilidad de entender la magnitud y la evolución de la concentración metropolitana en valores absolutos, pues las grandes ciudades suelen tener tasas menores por la gran magnitud de su base demográfica inicial (véase el cuadro 1).

¹⁵ Más adelante, en el apartado del pronóstico (pág. 56), se establece que la pérdida de dinamismo de la ZMG se explica por la disminución de la tasa global de fecundidad y por la reorientación de los flujos migratorios hacia las ciudades medias. Cabe señalar que no se presenta ninguna información al respecto y que dicha consideración aparece de manera marginal en tres líneas del documento.

CUADRO 1

Jalisco: población, tasa de crecimiento y crecimiento neto respecto al total urbano del estado de la ZMG y las ciudades medias, 1980-1995

	1980	1990	TASA 1980-1990	CRECIMIENTO NETO RESPECTO AL TOTAL URBANO (%), 1980-1990	1995	TASA 1990-1995	CRECIMIENTO NETO RESPECTO AL TOTAL URBANO (%), 1990-1995
PUERTO VALLARTA	38645	93503	9.49	6.37	121844	4.79	4.86
LAGOS DE MORENO	44223	63646	3.81	2.26	75220	3.00	1.98
OCOTLÁN	48931	62595	2.56	1.59	70537	2.13	1.36
TEPATITLÁN	41813	54036	2.67	1.42	65930	3.58	2.04
CIUDAD GUZMÁN	60938	72619	1.82	1.36	81720	2.11	1.56
ZMG	2335690	3023869	2.68	79.96	3481707	2.86	78.54
POBLACIÓN URBANA ESTATAL	2727661	3588248	2.9	100	4171135		100

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI del X Censo de Población y Vivienda 1980, del XI Censo de Población y Vivienda 1990 y del Conteo de Población y Vivienda 1995.

Otro problema que resulta aún más grave es que la tendencia experimentada principalmente durante la década de los ochenta no logro consolidarse en un proceso sólido de desconcentración económica y demográfica. De hecho, la tasa de crecimiento poblacional en la ZMG entre 1990 y 1995 fue mayor que la registrada entre 1980 y 1990 (2.86% y 2.68%). En este sentido, si consideramos además que la ZMG concentra actualmente al 54% de la población estatal, al 70% de la industria y al 60% del comercio resulta evidente que a lo largo de la década de los noventa, el patrón de concentración en la principal ciudad del estado *se ha reforzado y ha adquirido nuevas características* (véase S. M. González, 1998). Este fenómeno no parece ser entendido en su justa dimensión dentro del diagnóstico del PROEDU, 1996-2000, lo cual resulta una debilidad del componente sustantivo del documento.

La renovación del patrón de concentración que ha experimentado el sistema urbano de Jalisco (como ha sucedido en el sistema urbano nacional y en diversos países del mundo), es un aspecto que debe ser comprendido cabalmente para poder realizar un análisis adecuado de la dinámica demográfica estatal. En este sentido, se ha señalado que el proceso de desconcentración no es tendencial, sino cíclico, es decir, la secuencia concentración (urbanización) - reversión de la polarización (desarrollo de las ciudades medias) - contraurbanización (desarrollo de los pequeños asentamientos), se repite cíclicamente (véase H. Geyer, 1993).

Los ciclos de concentración-desconcentración no es un fenómeno que carezca de explicación. Neil Smith señala que la integración espacial es una condición necesaria para la universalización del trabajo abstracto, la cual a su vez, es una necesidad básica del capital. Esto significa, en otras palabras, que el capital necesita crear condiciones de equilibrio geográfico, como un mecanismo de protección del orden social y económico y como una necesidad integral para su desarrollo. Sin embargo, la innovación tecnológica implica una tendencia hacia la diferenciación geográfica en el proceso de desarrollo del capital. La diferenciación del espacio absoluto en escalas particulares de actividad social es también una necesidad básica del capital (véase N. Smith, 1990).

En el mismo sentido, Harvey explica que aún cuando en algún momento del proceso evolutivo de un sistema espacial puede existir cierta tendencia hacia el equilibrio territorial (en el sentido de la igualación), esta es continuamente frustrada por fuerzas igualmente poderosas que emergen del centro del capital, que tienden hacia un continuo desequilibrio espacial (en el sentido de la desigualdad) (véase Harvey, 1985).

De esta manera, el desarrollo del capital, analizado históricamente como sugiere Berry en su estudio sobre la secuencia de onda larga (véase J. L. Berry, 1988), va cambiando sus patrones de localización de una etapa en la que parece inducir cierta tendencia hacia la desconcentración y, por ende, hacia la igualación geográfica, a otra en la que parece propiciar lo contrario y, así, sucesivamente.

Esto significa hablar de una relación dialéctica de igualación y diferenciación espacial durante el proceso de acumulación capitalista.

Por otra parte, la separación espacial de los procesos de producción en niveles de funcionamiento separados (véase D. Massey, 1979), parece impulsar el surgimiento de nuevas formas de diferenciación regional. Este proceso, producto de la dinámica de expansión del capital y su permanente preocupación por la innovación, parece estar acompañado por la obsolescencia regional. Al analizar el caso de Estados Unidos, Markusen afirma que el hecho de que las nuevas industrias empezaban a localizarse en ciudades no centrales y que los viejos centros presentaban cierto deterioro, no implica necesariamente el inicio de un proceso de desarrollo regional balanceado que elimine las desigualdades regionales, sino más bien, el surgimiento de nuevos patrones de desigualdad espacial (R. A. Markusen, 1987).

Aún cuando la relación que vincula a los movimientos demográficos con el proceso de crecimiento económico, todavía no es muy clara, podemos pensar que las características locacionales del crecimiento económico, tienen repercusiones directas en el comportamiento de la dinámica demográfica. Es por esto que en el diseño de planes y políticas destinados a incidir en los patrones de movilidad poblacional deben considerar la lógica de la acumulación capitalista y, en particular, su manifestación espacial en los patrones de localización de la actividad económica.

Ninguna de las consideraciones anteriores, trascendentales para comprender correctamente la dinámica demográfica del sistema urbano en Jalisco, es incorporada en el diagnóstico del PROEDU, 1996-2000. El vínculo orgánico entre la dinámica demográfica y la localización de las actividades económicas sólo es mencionado marginalmente en el apartado del pronóstico (como se verá más adelante), pero no es, de ninguna manera, comprendido ni considerado en su justa dimensión.

Siguiendo con el análisis demográfico, se señala que existen 24 localidades intermedias (entre 15,000 y 100,000 habitantes) en las cuales se localiza solamente el 27% de la población de la ZMG, lo cual evidencia el excesivo

fenómeno de macrocefalia urbana. En cuanto a los ritmos de crecimiento de estas ciudades en la últimas dos décadas, destaca Puerto Vallarta que alcanza una tasa de crecimiento de 7%, por lo que se le considera como "...la única ciudad realmente exitosa para la configuración de un sistema urbano más equilibrado" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 19)¹⁶.

El descalificar la contribución al desarrollo urbano-regional de ciudades como Lagos de Moreno, Tepatitlán, Ocotlán o Ciudad Guzmán, basándose en consideraciones estrictamente de crecimiento demográfico, podría considerarse como una premisa incorrecta. Sin embargo, más que pesimismo, el diagnóstico muestra grandes dosis de realismo, al reconocer y asumir el aún débil proceso de urbanización que experimenta Jalisco fuera de la ZMG. Esta posición es, desde nuestra perspectiva, un importante avance en cuanto al apego a la realidad del diagnóstico.

De cualquier forma, el diagnóstico del PROEDU, 1996-2000, en lo que se refiere a la dinámica demográfica de las ciudades medias, nos parece insuficiente en varios sentidos. Primeramente, el componente descriptivo es sumamente limitado ya que no incorpora aspectos relacionados con la migración, estructura por edades de la población, tasas globales de fecundidad, evolución del índice de primacía urbana, entre otros. Este aspecto significa un retroceso respecto al programa anterior ya que el PEDU 1991-1995, si presenta en un anexo toda esta información.

En segundo término, la definición de causalidades de los fenómenos demográficos experimentados por el sistema urbano estatal, es todavía más débil. El atribuir la explicación del limitado desarrollo de las ciudades medias a la "excesiva" concentración urbana de la ZMG, sin profundizar sobre las causas estructurales del fenómeno de la concentración, es una conclusión que es, a todas luces, obvia. Para superar esta limitación del diagnóstico sería necesario indagar

¹⁶ Desde el punto de vista de crecimiento demográfico destacan algunas ciudades como San Miguel el Alto, Zapotlanejo, Lagos de Moreno y Tepatitlán que presentan tasas de crecimiento superiores al 3% así como otras localidades como Ocotlán, Ciudad Guzmán, Sayula, Chapala, entre otras con tasas que superan el 2%.

en aspectos como la evolución temporal de la distribución territorial de la inversión pública y privada y su relación con los patrones de movilidad de la población.

La ausencia de un sistema conceptual explícito que brinde categorías, principios, método de interpretación, objetivos y toda la estructura teórico-metodológica que orienta la generación de conocimiento y su posterior aplicación en la definición de las políticas y acciones que aplican sobre la realidad la acción planificadora, es una debilidad importante del diagnóstico. No hay un cuerpo teórico definido que nos permita evaluar adecuadamente las conclusiones a las que se llega en el componente sustantivo del programa.

Asimismo, resulta indispensable incorporar una evaluación de los efectos de las políticas urbano-regionales anteriores sobre la dinámica demográfica, tratando de identificar las causas de sus limitados logros. Este último punto merece particular atención ya que *las ciudades y, en general, la conceptualización de la estrategia de ordenamiento territorial, son las mismas en los dos últimos programas de desarrollo urbano en Jalisco*: lo mismo que se plantea ahora, fue planteado hace 5 años y la evidencia muestra que fracasó. La explicación de los factores que han determinado la imposibilidad de promover el desarrollo de las ciudades medias, parece no importarle al PROEDU, 1996-2000.

El pronóstico demográfico tiene una lógica interna más consistente que el diagnóstico¹⁷. Esto se debe a que el pronóstico incorpora, aunque no de una manera orgánica, la relación desarrollo económico – urbanización, en particular el vínculo entre la localización de las actividades productivas y los patrones de localización de la población, mientras que en el diagnóstico, como ya señalamos, estos aspectos son totalmente ignorados. Así, en el pronóstico del PROEDU, 1996-2000, se señala que:

*...es incuestionable que la forma más eficaz de incidir en la distribución territorial de la población, es a través del manejo de la organización espacial de las actividades

¹⁷ Las diferencias de enfoque, de redacción, de utilización de conceptos y de estructuración lógica sugieren que ambas partes fueron hechas por separado. La participación de varias agencias y planificadores en la elaboración del documento, como lo informaron los responsables del PEDU1996-2000, es en este caso un factor que merma la consistencia lógico-formal del componente sustantivo del Programa.

económicas, ya que la concentración actual de la población en zonas metropolitanas se explica por los patrones locacionales de la inversión pública y privada inducidos por el modelo de sustitución de importaciones con base al "proteccionismo económico" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 53).

El pronóstico demográfico se basa en dos posibles escenarios de desarrollo económico en el estado. Un primer escenario (A) de crecimiento económico moderado, que es considerado como el más factible, y un segundo escenario (B) de crecimiento económico reducido. La repercusión del primero sobre la distribución territorial de la población sería que, aún cuando el crecimiento demográfico sería más intenso, habría una tendencia hacia un mayor equilibrio espacial, disminuyendo los ritmos de crecimiento de la ZMG a favor de otras regiones del estado. En contraposición, el segundo escenario tendería a acentuar el patrón de concentración metropolitano aún cuando se reduciría el crecimiento demográfico de la entidad. Según el Programa, el primer escenario es el más factible, conclusión que podría considerarse como "muy optimista", si analizamos el estado actual de la economía mexicana y sus perspectivas futuras de mediano plazo¹⁸.

Bajo los dos escenarios se prevé que la ZMG disminuirá constantemente sus ritmos de crecimiento, aún cuando, como señalamos anteriormente, la tasa de crecimiento de 1990-1995 fue superior a la de 1980-1990, es decir, el pronóstico contradice la tendencia que muestra la información del Censo de Población y Vivienda de 1995.

Respecto a las ciudades medias, se asume que estas crecen a un ritmo más acelerado que la ZMG. En la información que presenta el Programa en el diagnóstico únicamente aparece el comparativo de las tasas de crecimiento para el periodo 1970-1990, de donde se desprende que sólo Puerto Vallarta crece más

¹⁸ Si consideramos que Jalisco ha disminuido su contribución al PIB Nacional de manera constante en los últimos 7 años, pasando de 6.60% que aportaba en 1988 al total nacional al 6.26% en 1995 (aún cuando para 1996 aumentó a 6.40%), resulta evidente que el escenario económico local, en un contexto nacional sumamente complicado, no puede considerarse como prometedor.

rápido que la ciudad de Guadalajara. Esto quiere decir que si nos basáramos en la información presentada por el PROEDU, 1996-2000, la conclusión a la que se llega en el mismo documento resulta contradictoria.

Analizando las tasas de crecimiento del periodo 1990-1995, podemos observar que no existe una tendencia homogénea en cuanto a la dinámica demográfica de las ciudades medias y la ZMG (véase el cuadro 1). Tepatitlán, Ciudad Guzmán y la ZMG aumentaron su ritmo de crecimiento respecto a la década anterior, mientras que Lagos de Moreno, Puerto Vallarta y Ocotlán lo disminuyeron. Sólo Puerto Vallarta, Lagos de Moreno y Tepatitlán presentaron ritmos de crecimiento mayores a los de la ZMG, pero si analizamos la información censal en términos absolutos, la diferencia entre Guadalajara y las otras ciudades sigue siendo abismal. Estas consideraciones sobre la tendencia demográfica del sistema urbano estatal son ignoradas por el PROEDU, 1996-2000, asumiendo *a priori* que las ciudades medias son más dinámicas en términos demográficos que la ZMG.

Hay algunos señalamientos en el pronóstico que, si bien corresponderían más al diagnóstico, resultan de cualquier manera relevantes. Se apunta que "...el impacto que tendrán la política macroeconómica de liberación y la apertura externa, en el marco de una crisis de financiamiento, en las tendencias del desarrollo urbano regional de Jalisco dependerá de la competitividad de las ciudades medias para responder a los requerimientos que exigen las inversiones industriales, de servicios y de comercio orientadas al sector externo" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 57).

Ciudades como Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Tepatitlán y Ocotlán cuentan con algunas ventajas en cuanto a equipamiento urbano e infraestructura regional para competir en la búsqueda por atraer inversión productiva. Sin embargo, se reconoce que los factores que incidieron en el elevado ritmo de crecimiento de estas localidades en las últimas décadas, no garantizan su competitividad en un escenario de apertura económica. Los problemas de abastecimiento de agua potables, de drenaje sanitario, de deterioro ambiental y, principalmente, la poca disponibilidad de financiamiento interno y las

restricciones que se dan para la desconcentración de los recursos públicos y privados, son factores que, según el pronóstico, pueden reducir el ritmo de crecimiento de las ciudades medias de manera constante durante los próximos veinte años, como se presenta en el siguiente cuadro:

Es hasta este momento en que se reconoce que, de acuerdo a los análisis prospectivos, bajo cualquiera de las dos hipótesis, "...el nivel de concentración de la ZMG, lejos de disminuir se incrementaría, pasando del 55% actual al 58% en el año 2015 en tanto las ciudades medias solamente aumentarían su peso relativo del 8 al 9%..." (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 60). Esta conclusión es, definitivamente, un acierto del pronóstico pero, a su vez, parecería contradecir el análisis presentado a lo largo del diagnóstico.

El problema del señalamiento anterior estriba en que la concentración prevista para el año 2015 no se dará por generación espontánea, sino que será el producto de un proceso evolutivo del sistema urbano que ya inició desde hace varios años. *La incapacidad del diagnóstico para entender el origen y la evolución de este fenómeno y para poder definir, en consecuencia, las causas que lo originan, hacen que el componente sustantivo del Programa, aún cuando su pronóstico pueda ser acertado, no brinde los asideros necesarios para diseñar una estrategia de acción en materia demográfica. En otras palabras, se sabe lo que puede ocurrir, pero se ignora las causas y los orígenes del problema, por lo que difícilmente se podrá actuar eficientemente sobre el mismo.*

b. El medio económico y social

Tras una descripción de una cuartilla sumamente general del contexto económico nacional, se aborda el tema de la estructura económica estatal. El Programa señala que la actividad económica de Jalisco descansa en la industria manufacturera, de la cual depende 23% de la PEA. El sector comercio genera 23% del PIB estatal y absorbe al 16% de la PEA. Asimismo, se establece que "la tendencia a la terciarización es el rasgo más destacable de la economía jalisciense; mientras que el sector representa el 46% en el nivel nacional (no se

especifica si se refiere al PIB o a la PEA), en el estado alcanza el 49%, lo que va muy asociado a la tendencia urbanizadora y al tradicional arraigo de las actividades comerciales, especialmente en la ZMG, así como en las ciudades de Puerto Vallarta, Tepatitlán, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, Ocotlán y Ciudad Guzmán” (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 23).

Resulta realmente confusa la presentación de los subsectores más destacados de la economía del estado. Esto debido a que se habla continuamente de su dinamismo, cuando en realidad lo único que se presenta son magnitudes absolutas de los aportes de cada subsector al PIB y a la PEA. Sería conveniente que se incorporará al trabajo modelos de análisis económico utilizados en la ciencia regional para estudiar la composición real de la base económica de Jalisco y de sus ciudades. Con todas sus limitaciones, el modelo de Base Económica, que es un modelo estático, permitiría conocer qué tan especializados son el estado y las localidades respecto al resto de los estados o las ciudades del país. Por su parte, el Modelo de Cambio y Participación (Shift-Share), que es un modelo dinámico, brindaría los elementos necesarios para entender y explicar la evolución de cada subsector o rama de actividad, asociándola a la dinámica nacional, a la sectorial y a la local.

En general el diagnóstico de la estructura económica estatal es endeble. La conclusión principal a la que se llega sobre la vulnerabilidad de la economía estatal por su alta dependencia del sector primario y por la falta de un proceso de consolidación del sector industrial, no agota el análisis de la problemática económica que vive Jalisco.

Al entrar en el ámbito de las ciudades medias, el diagnóstico económico se vuelve todavía más desalentador. Lo único que se menciona sobre el tema es que “la tendencia a la terciarización de la economía que presenta el estado encuentra un enorme potencial de desarrollo, sobre todo en los rubros de comercio y servicios en general, en las ciudades de Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Ocotlán, Tepatitlán, Ameca, Autlán y Colotlán” (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 28). Tres líneas que no dicen ni explican nada, que no están

sustentadas con ninguna información, representan el diagnóstico económico de las ciudades medias del estado.

Como señalamos anteriormente, el PROEDU, 1996-2000, parece entender que el crecimiento demográfico de las ciudades medias está estrechamente relacionado con su desarrollo económico, el cual, a su vez, estará determinado por la capacidad de dichas localidades de competir exitosamente con otras ciudades en la búsqueda por atraer inversión productiva. Lo increíble resulta que, aún reconociendo lo anterior, el diagnóstico no logre identificar puntualmente el potencial de desarrollo económico de cada localidad. Sería posible, por ejemplo, utilizar los modelos de análisis económico regional anteriormente mencionados, a nivel de subsector y obtener resultados, sólidamente fundamentados.

c. Hacia un diagnóstico económico de las ciudades medias

Consideramos, pertinente presentar a continuación un análisis de este tipo que nos permita únicamente ejemplificar la manera como podría fortalecerse el diagnóstico económico de las ciudades medias. Se pretende analizar la estructura económica de cada una de las ciudades medias del estado, con información de empleo a nivel de subsector, mediante los modelos de Base Económica y Cambio y Participación, tratando de identificar las áreas de actividad económica en las que dichas localidades podrían tener ventajas competitivas (véase el cuadro 2).

• LAGOS DE MORENO

1. El subsector 31, Productos alimenticios, bebidas y tabaco presento un IEL 93 (Índice de Especialización Local en 1993) de 2.68 con un incremento de 98.02% respecto del de 1988 y un CT (Cambio Total en el empleo de 1988 a 1993) de 1,668 empleos de los cuales 40 se explican por el CE (Componente Estructural del Modelo de Cambio y Participación) y 1,488 por el CD (Componente Diferencial del Modelo de Cambio y Participación).
2. El subsector 32, Textiles, prendas de vestir e industria del cuero presento un IEL 93 de 0.95 y aún cuando este no fue mayor a 1, tuvo un incremento de

252.19% respecto del de 1988 y un CT de 534 empleos de los cuales 6 se explican por el CE y 506 por el CD.

3. El subsector 62, Comercio al por menor presentó un IEL 93 de 1.13 con un incremento de 4.28% respecto del de 1988 y un CT de 1209 empleos de los cuales -38 se explican por el CE y 395 por el CD.
4. El subsector 83, Servicios de alquiler de bienes muebles presentó un IEL 93 de 1.04 con un incremento de 246.31% respecto del de 1988 y un CT de 64 empleos de los cuales 4 se explican por el CE y 58 por el CD.
5. El subsector 95, Servicios profesionales presentó un IEL 93 de 2.32 con un incremento de 301.36% respecto del de 1988 y un CT de 1,963 empleos de los cuales 48 se explican por el CE y 1,829 por el CD.

Así, Lagos de Moreno presenta condiciones adecuadas para fortalecer su vocación manufacturera, de comercio al por menor y de prestación de servicios profesionales, dada su privilegiada posición geográfica y acceso a los medios de comunicación del centro del país.

- **PUERTO VALLARTA**

1. El subsector 31, Productos alimenticios, bebidas y tabaco presentó un IEL 93 de 2.06 con un decremento de 6.10% respecto del de 1988 y un CT de 244 empleos de los cuales 15 se explican por el CE y 178 por el CD.
2. El subsector 34, Papel y productos de papel, imprentas y editoriales presentó un IEL 93 de 3.13 con un incremento de 113.32% respecto del de 1988 y un CT de 160 empleos de los cuales 6 se explican por el CE y 145 por el CD.
3. El subsector 62, Comercio al por menor presentó un IEL 93 de 1.11 con un incremento de 0.62% respecto del de 1988 y un CT de 2284 empleos de los cuales -100 se explican por el CE y 154 por el CD.
4. El subsector 82, Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles presentó un IEL 93 de 1.87 con un incremento de 151.21% respecto del de 1988 y un CT de 440 empleos de los cuales -11 se explican por el CE y 345 por el CD.

5. El subsector 97, Servicios relacionados con agricultura, ganadería, construcción, financieros y comerciales presentó un IEL 93 de 1.06 con un incremento de 70.54% respecto del de 1988 y un CT de 351 empleos de los cuales -93 se explican por el CE y 243 por el CD.
6. El subsector 93, Restaurantes y hoteles aún cuando presentó un IEL 93 de 2.58 este significó *un decremento del 4.42% respecto del de 1988. En el mismo sentido, aún siendo el subsector que más empleos genera con un CT de 3018 empleos, presentó un CE de -760 y un CD de -1621. Este es un ejemplo claro de como la localidad, aún estando altamente especializada, no pudo responder con éxito a un comportamiento negativo del subsector a nivel nacional, lo cual podría reflejar la debilidad de esta localidad por tener una base económica poco diversificada.*
7. Como contraparte, El subsector 96, Servicios de reparación y mantenimiento aún cuando presentó *un IEL 93 de 0.33* con un incremento de 59.41% respecto del de 1988 este subsector ocupó el segundo lugar en la generación de empleos dentro del sector servicios con un CT de 443 empleos de los cuales -51 se explican por el CE y 259 por el CD. *En este sentido, aún cuando la localidad no está todavía especializada en esta actividad, presenta condiciones favorables para su desarrollo.*

Puerto Vallarta es una ciudad eminentemente turística, por lo que centrarse en la capitalización de sus recursos naturales, implica una excesiva dependencia del exterior, en una sola actividad. Así, la importancia creciente que ha adquirido, inclusive de manera relevante hacia el estado de Nayarit, permite plantear una diversificación de su economía y una mayor interacción con su región.

- **CIUDAD GUZMÁN**

1. El subsector 31, Productos alimenticios, bebidas y tabaco presentó un IEL 93 de 1.96 con un incremento de 16.29% respecto del de 1988 y un CT de 519 empleos de los cuales 15 se explican por el CE y 454 por el CD.

2. El subsector 34, Papel y productos de papel, imprentas y editoriales presentó un IEL 93 de 2.40 con un incremento de 240.02% respecto del de 1988 y un CT de 230 empleos de los cuales 4 se explican por el CE y 221 por el CD.
3. El subsector 33, Industria de la madera y productos de madera incluye muebles presentó un IEL 93 de 2.71 con *un decremento de 28.91%* respecto del de 1988 y un CT de 120 empleos de los cuales 1 se explican por el CE y 90 por el CD.
4. El subsector 62, Comercio al por menor presentó un IEL 93 de 1.10 con un incremento de 3.30% respecto del de 1988 y un CT de 1,442 empleos de los cuales -54 se explican por el CE y 285 por el CD.
5. El subsector 92, Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas presentó un IEL 93 de 1.21 con un incremento de 27.53% respecto del de 1988 y un CT de 265 empleos de los cuales -20 se explican por el CE y 19 por el CD.
6. El subsector 31, Productos alimenticios, bebidas y tabaco presentó un IEL 93 de 1.96 con un incremento de 16.29% respecto del de 1988 y un CT de 519 empleos de los cuales 15 se explican por el CE y 454 por el CD.

Ciudad Guzmán se presenta como el polo de desarrollo más importante de la región sur del estado ofreciendo condiciones favorables para extender su influencia industrial, comercial y de prestación de servicios cada vez más especializados hacia el estado de Colima.

- **TEPATITLÁN**

1. El subsector 31, Productos alimenticios, bebidas y tabaco presentó un IEL 93 de 2.25 con *un decremento de 24.74%* respecto del de 1988 y un CT de 423 empleos de los cuales 49 se explican por el CE y 204 por el CD.
2. El subsector 32, Textiles, prendas de vestir e industria del cuero presentó un IEL 93 de 1.02 con un incremento de 57.07% respecto del de 1988 y un CT de 284 empleos de los cuales 8 se explican por el CE y 247 por el CD.

3. El subsector 62, Comercio al por menor presentó un IEL 93 de 1.06 con un incremento de 2.24% respecto del de 1988 y un CT de 1,613 empleos de los cuales -36 se explican por el CE y 841 por el CD.
4. El subsector 96, Servicios de reparación y mantenimiento presentó un IEL 93 de 1.52 con *un decremento de 57.12%* respecto del de 1988 y un CT de 485 empleos de los cuales -32 se explican por el CE y 368 por el CD.
5. El subsector 92, Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas presentó un IEL 93 de 1.18 con *un decremento de 2.83%* respecto del de 1988 y un CT de 337 empleos de los cuales -16 se explican por el CE y 140 por el CD.
6. El subsector 95, Servicios profesionales aún cuando presentó *un IEL 93 de 0.84*, este tuvo un incremento de 58.08% respecto del de 1988 y un CT de 471 empleos (segundo lugar en el Sector Servicios) de los cuales 54 se explican por el CE y 321 por el CD.

- OCOTLÁN

1. El subsector 32, Textiles, prendas de vestir e industria del cuero presentó un IEL 93 de 1.32 con un incremento de 153.37% respecto del de 1988 y un CT de 746 empleos de los cuales 10 se explican por el CE y 701 por el CD.
2. El subsector 33, Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles presentó un IEL 93 de 8.58 con un decremento de 18.35% respecto del de 1988 y un CT de 796 empleos de los cuales 12 se explican por el CE y 555 por el CD.
3. El subsector 62, Comercio al por menor presentó un IEL 93 de 1.07 con un decremento de 1.42% respecto del de 1988 y un CT de 1,163 empleos de los cuales -41 se explican por el CE y 285 por el CD.
4. El subsector 92, Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas presentó un IEL 93 de 1.20 con un incremento de 756.98% respecto del de 1988 y un CT de 456 empleos de los cuales -2 se explican por el CE y 437 por el CD.

5. El subsector 93, Restaurantes y hoteles aún cuando presentó un IEL 93 de 0.93, este tuvo un incremento de 25.28% respecto del de 1988 y un CT de 300 empleos de los cuales -24 se explican por el CE y 154 por el CD.
6. El subsector 96, Servicios de reparación y mantenimiento presentó un IEL 93 de 1.50 con un decremento de 4.70% respecto del de 1988 y un CT de 181 empleos de los cuales -44 se explican por el CE y 21 por el CD.

Tepatitlán y Ocotlán representan la nueva generación de ciudades jaliscienses. Como ciudades emergentes, presentan oportunidades para desarrollar las actividades manufactureras, orientadas básicamente al incremento de valor agregado de productos primarios, y a la consolidación de un sector de servicios con orientación regional, hacia los productores.

CUADRO 2
Subsectores con ventajas competitivas
ciudades estratégicas de Jalisco

Ciudad Guzmán	Lagos de Moreno	Puerto Vallarta	Tepatitlán de Morelos	Ocotlán
<ul style="list-style-type: none"> • Productos alimenticios, bebidas y tabaco • Papel y productos de papel, imprentas y editoriales • Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles • Comercio al por menor • Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas • Servicios de reparación y mantenimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos alimenticios, bebidas y tabaco • Textiles, prendas de vestir e industria del cuero • Comercio al por menor • Servicio de alquiler de bienes muebles • Servicios profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel y productos de papel, imprentas y editoriales • Productos alimenticios, bebidas y tabaco • Comercio al por menor • Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles • Servicios relacionados con agricultura, ganadería, construcción, financieros y comerciales • Restaurantes y hoteles • Servicios de reparación y mantenimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos alimenticios, bebidas y tabaco • Textiles, prendas de vestir e industria del cuero • Comercio al por menor • Servicios de reparación y mantenimiento • Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas 	<ul style="list-style-type: none"> • Textiles, prendas de vestir e industria del cuero • Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles • Comercio al por menor • Servicios de alquiler de bienes muebles • Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas • Restaurantes y hoteles • Servicios de reparación y mantenimiento

Fuente: elaboración propia con base en los análisis económicos presentados en el Anexo.

Sería un error sobrevalorar la capacidad explicativa de los resultados aquí presentados. Es importante entender que estas herramientas significan simplemente un primer acercamiento que nos permite abordar con más objetividad el análisis de la dinámica económica de las ciudades medias de Jalisco y que nos puede servir como guía en la definición de estrategias orientadas a fortalecer el desarrollo urbano y regional.

Por otra parte, como era de esperarse, el programa no presenta ningún ejercicio prospectivo en materia económica para las ciudades medias. Podemos concluir que la muy limitada capacidad descriptiva y explicativa del componente sustantivo en lo que se refiere a la estructura y dinámica económica de las ciudades medias, constituye la principal deficiencia de la planeación de los niveles intermedios de la jerarquía urbana estatal.

c. El medio físico transformado

El diagnóstico del PROEDU, 1996-2000, dedica 10 páginas al medio físico transformado, dividiendo el análisis en 5 partes: infraestructura regional (agua, drenaje, electrificación y telefonía); vías de comunicación y transporte regional (sistema carretero, sistema ferroviario, sistema aeroportuario, sistema marítimo portuario y transporte público masivo inter-regional); suelo urbano; vivienda; y equipamiento regional (educativo, cultural, de salud, de abasto y patrimonio histórico y cultural).

En lo referente a agua potable, drenaje, electrificación y telefonía no se mencionan explícitamente a las ciudades medias, lo cual resulta lógico si consideramos que estos aspectos deben estar contemplados en los planes municipales de desarrollo de cada ciudad. En cuanto al sistema carretero sólo se señala que la red de autopistas que comunican a la ZMG y a las ciudades medias presenta un gran dinamismo. En el recuento de la infraestructura ferroviaria, aeroportuaria, marítima portuaria y de transporte público masivo inter-regional, aparecen marginalmente consideraciones sobre algunas ciudades medias.

El diagnóstico del PROEDU, 1996-2000, en lo referente al medio físico transformado en las ciudades medias, centra su atención en la problemática del suelo urbano dejando de lado, al mismo tiempo, la atención sobre el tema del equipamiento regional (educativo, cultural, de salud, de abasto, etc.), el cual debería constituir su ámbito de interés. Se señala que las ciudades intermedias cuentan con "...una densidad promedio de 95 hab/ha y una demanda de suelo urbano que va de las 13 has (Tepatitlán), a las 20 has (Lagos de Moreno) y hasta las 57 has por año, en casos extraordinarios (Puerto Vallarta)" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 43). En el mismo sentido, se establece que la diversificación en el régimen de la tenencia de la tierra provoca patrones de urbanización diferenciados, que se explican esquemáticamente en el diagnóstico. Lo contradictorio es que las consideraciones sobre suelo urbano son la base del nivel intraurbano de la planeación territorial y sólo deberían aparecer de manera general en el nivel interurbano.

En general, las ciudades medias parecen no existir en esta parte del diagnóstico. Sin embargo, en el pronóstico se presentan proyecciones de los requerimientos futuros de las ciudades medias en los rubros de suelo urbano y agua potable. Esto se hace sin especificar los criterios metodológicos bajo los cuales se realizaron dichas proyecciones, por lo que su evaluación no se puede realizar. De cualquier manera, las diferencias de estilo, consistencia y calidad entre el diagnóstico y el pronóstico se hacen otra vez evidentes.

Dada la importancia que parecen tener las ciudades medias dentro de la estrategia de ordenamiento territorial, resulta inconsistente que estas sean tratadas de manera marginal dentro del componente sustantivo del PROEDU, 1996-2000. Lo recomendable sería que, tanto el diagnóstico como el pronóstico, definieran apartados específicos para las ciudades medias en cada uno de los temas que se incluyan. Esto permitiría, posteriormente, desarrollar un diagnóstico integrado que articulara una estrategia sólida de desarrollo urbano-regional para el estado de Jalisco.

Es preocupante que el componente sustantivo del programa no presente, en lo general, mayores avances respecto a su referente anterior, particularmente

en lo que se refiere a los niveles intermedios de la jerarquía urbana. De hecho, si consideramos que el PROEDU, 1991-1995, incluye información importante en su anexo no incorporada y actualizada por el PROEDU, 1996-2000, podríamos pensar que no se ha avanzado y tal vez se haya retrocedido en los aspectos relacionados con la generación de conocimiento sobre los fenómenos urbanos y regionales.

2. LAS METAS Y LOS OBJETIVOS DEL PROEDU, 1996-2000

En el capítulo 2, denominado "objetivos", se presentan 11 puntos que en realidad constituyen las metas del sistema de planeación territorial de Jalisco¹⁹. Con una redacción deficiente, lo único que manifiestan los enunciados, es un conjunto de buenas intenciones: lograr el equilibrio poblacional de la entidad; mejorar las condiciones ambientales de los centros de población; distribuir equitativamente a la entidad; salvaguardar los recursos naturales y mantener el equilibrio ecológico; estructurar la interrelación entre los centros de población; promover el asentamiento de la población dispersa; desconcentrar las áreas urbanas que presenten un crecimiento excesivo; etcétera.

La generalidad de las metas planteadas, puede entenderse si consideramos que dicho apartado se encuentra antes del diagnóstico, siendo ilógico definir que se quiere si todavía no se sabe que se tiene. Este hecho representa, de inicio, una grave falla del componente normativo del Programa. Aún cuando prácticamente todas las metas expuestas están relacionadas con el tema de las ciudades medias, el grado de generalidad de las mismas hace que el tema de los niveles intermedios de la jerarquía urbana sólo sea considerado implícitamente.

Curiosamente, los objetivos del programa son denominados "Metas prioritarias 1996-2001" y aparecen hasta el final del documento, incluso después de los apartados de la estrategia y de los lineamientos para la programación de acciones. Una vez más, se cae en un problema de orden de ideas: ¿cómo puede

¹⁹ En el capítulo teórico presentamos las diferencias básicas entre objetivos y metas.

decirse que hacer (estrategia) sino se ha definido lo que se quiere lograr (objetivos y metas)?

Al margen de esta inconsistencia, los objetivos (11 en total) siguen padeciendo un elevado grado de generalidad. Este hecho queda de manifiesto si consideramos que la extensión del apartado es de una cuartilla, a lo largo de la cual se definen objetivos como "avanzar en la satisfacción de la demanda de infraestructura básica generada por el crecimiento de la población y reducir los déficits existentes" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 116).

Otro ejemplo del nivel de generalidad del componente normativo puede observarse en el objetivo referente al suelo urbano, en el que se establece que se deberá habilitar un mínimo de 2, 500 hectáreas para vivienda popular y de 300 hectáreas para suelo industrial. Sin embargo, no se especifica en que lugares se pretende habilitar este suelo urbano, ni se analiza la oferta existente de suelo en cada localidad. El hecho anterior ejemplifica como el componente sustantivo del PROEDU, 1996-2000, no logra identificar, ni lejanamente, los objetivos y las metas que puedan orientar adecuadamente una estrategia integral de ordenamiento territorial.

En lo referente a las ciudades medias, como podría esperarse, estas son completamente ignoradas dentro de los objetivos del programa. Solamente al hablar del equipamiento urbano, se establece "promover la dotación del equipamiento adecuado para las funciones regionales de las ciudades medias y de los centros de integración regional" (Gobierno de Estado de Jalisco, 1996:116).

En lo que se refiere al planteamiento de metas y objetivos, la única consideración que se hace sobre los niveles intermedios de la jerarquía urbana aparece dentro del apartado de la estrategia (capítulo 4 del programa), en lo que se denomina "imagen objetivo, Jalisco 2015". Aquí se plantea lo que serían propiamente las metas sobre la distribución espacial de la población, por lo que resulta incomprensible que éstas aparezcan en el componente estratégico y no en el componente normativo del programa. Al margen de los problemas de ubicación, nos parece limitado definir una imagen objetivo para el sistema urbano de Jalisco basada exclusivamente en aspectos relacionados con la dinámica demográfica:

alcanzar un determinado patrón de distribución espacial no puede considerarse un fin en si mismo. Lo que debe procurarse es que dicho patrón pueda convertirse en el medio por el cual se alcancen metas sociales relacionadas con el bienestar de la población (N. Hansen, 1990). Aunado a esto, los aspectos metodológicos que orientaron las proyecciones presentadas no aparecen en el documento, por lo que no pudimos evaluarlas adecuadamente (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
Jalisco: Imagen Objetivo, 2015

LOCALIDAD	ESCENARIO	1995		2015		2015	
				SIN PROGRAMA		CON PROGRAMA	
ZMG	A	3,278,968	55%	4,969,000	58%	4,462,000	52%
	B			4,685,000	59%	4,263,000	54%
CIUDADES PRIORITARIAS	A	458,981	8%	805,000	9%	1,058,000	12%
	B			665,000	8%	876,000	11%
RESTO POB. URBANA	A	1,047,445	17%	1,603,000	19%	1,857,000	22%
	B			1,424,000	18%	1,635,000	21%
POBLACIÓN RURAL	A	1,204,660	20%	1,149,000	14%	1,149,000	14%
	B			1,157,000	15%	1,157,000	15%
TOTAL ESTATAL	A	5, 990,054	100%	8,526,000	100%	8,526,000	100%
	B			7,931,000		7,931,000	

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano, 1996-2000, Gobierno del Estado de Jalisco.

Podemos concluir que el componente normativo del PROEDU, 1996-2000, es inconsistente y presenta deficiencias estructurales básicas. Una vez más podemos constatar que los errores del PROEDU, 1991-1995, se repiten sistemáticamente en el nuevo programa²⁰. Su elevado nivel de generalidad, el hecho de que no considera, en ningún momento, los alcances financieros para

²⁰ El componente normativo del PROEDU, 1991-1995 se encuentra contenido dentro del apartado de la estrategia. Asimismo, dicho componente tiene un carácter todavía mas general que el del PROEDU, 1996-2000, ya que no se plantea un solo objetivo que sea cuantificable y simplemente

hacer viables los objetivos y las metas establecidos y, en general, su incapacidad para establecer una imagen objetivo integral que oriente la estrategia de ordenamiento territorial, son los factores en los cuales basamos nuestra conclusión. Al constatar que los objetivos reales del programa se encuentran dispersos a lo largo de la estrategia, podríamos pensar que los responsables de su elaboración no lograron comprender cabalmente lo que constituye el componente normativo de un plan, ni la razón de su existencia.

3. EL COMPONENTE ESTRATEGICO DEL PROEDU, 1996-2000

La estrategia general de ordenamiento territorial está condicionada por cuatro elementos: "...el rumbo de la economía nacional, los resultados de las reformas político-institucionales que están en marcha, el modelo de reorganización territorial del país, definido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y las prioridades que se han fijado a la estructura productiva jalisciense a través del Plan Estatal de Desarrollo" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 66).

Con base en estas condicionantes, se lleva a cabo una evaluación de las "alternativas de estrategia" (véase, Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 69-71). Dicha evaluación presenta algunas contradicciones y sólo se concluye que la estrategia de ordenamiento integral del territorio estará definida por "...la descentralización concentrada, acompañada de la consolidación metropolitana selectiva" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 72). Un proceso de selección innecesario²¹ y un nombre sumamente complicado dan lugar a una idea que consideramos apropiada y capaz de interpretar las posibilidades de desarrollo del sistema urbano estatal:

"La *descentralización concentrada* consiste en la promoción de acciones para que una parte significativa de la población

se presenta, como suele suceder, un listado de buenas intenciones (Véase Gobierno del Estado de Jalisco, 1991: capítulo 6)

²¹ En el capítulo de la estrategia se presentan una serie de opciones de modelos de desarrollo territorial de los cuales se pretende elegir el más adecuado. Nos parece un ejercicio sin mucho sentido en la medida en que todas las opciones desechadas carecían, en términos reales, de lógica y de viabilidad.

que se prevé se dirigirá en el futuro hacia la región metropolitana, reorienta su destino hacia un conjunto de núcleos urbanos prioritarios.

Por otra parte, la *consolidación metropolitana* selectiva significa la complementación de aquellas funciones que tiene que ver con la base económica y con la relación intermetropolitana de Guadalajara, junto con el reordenamiento y la coordinación de la gestión urbana” (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 72).

Es de llamar la atención como el acertado planteamiento de la estrategia no corresponde, ni en su forma ni en su fondo, con el diagnóstico del PROEDU, 1996-2000. Una vez más, las diferencias conceptuales básicas entre los distintos componentes del programa, nos hacen pensar en que, aún las ideas que podrían considerarse como correctas, no se encuentra sólidamente estructuradas por un proceso cognositivo consistente. Este hecho vuelve a aparecer como un problema estructural fundamental del programa, originado por las graves deficiencias del diagnóstico.

Las ciudades medias son parte fundamental de la estrategia de ordenamiento territorial. Se les conceptualiza como parte de los nuevos corredores interregionales de orden nacional e internacional, los cuales constituyen la columna vertebral del esquema descentralizador, principalmente el corredor Manzanillo–Nuevo Laredo, junto con el corredor Costero Puerto Vallarta–Cihuatlán y el corredor Centro – Occidente.

Las líneas conceptuales expuestas anteriormente, se traducen en un esquema de organización territorial basado en la clasificación de áreas dentro de una jerarquía estatal, la regionalización, un sistema de centros de población y un sistema de enlaces. *El problema aquí es que se cae en un viejo vicio de la planeación territorial: al darle a los problemas urbanos y regionales un explicación espacial, es decir, al definirlos como problemas exclusivamente de distribución*

geográfica, se olvida que el problema regional no es un problema producido por las regiones en si mismas, sino por diferentes factores relacionados, fundamentalmente, con la organización de la producción (véase D. Massey, 1979).

El caer en este error al tratar de entender los problemas, provoca que suceda lo mismo al buscar establecer la manera de resolverlos. No es posible pensar que por dibujar regiones en un plano se logrará la integración espacial de sus componentes. Un ejemplo claro de la limitada visión espacialista que priva en el componente estratégico se presenta en la definición del sistema de centros de población. Dicho sistema no es más que el traslado de los esquemas de ordenamiento de asentamientos humanos propuestos por Christaller y Losch, cuyos modelos han sido ampliamente discutidos, concluyendo, en la mayoría de los casos, que una organización espacial de esas características sólo es posible en la imaginación.

a. El nivel regional de la estrategia

Sin establecer una articulación consistente entre las diferentes unidades de análisis espacial, los lineamientos de ordenamiento regional explican el papel que asumirán las ciudades medias en un contexto regional. Hay que destacar que, en términos generales, la regionalización que aparece en el programa es la misma que la que presenta el PROEDU, 1991-1995. Si dicha conceptualización sobre las regiones del estado no tuvo mayores implicaciones en el ordenamiento territorial, resulta incomprensible el hecho de que esta se repita sin hacer ninguna consideración o evaluación sobre los proyectos de regionalización anteriores.

Puerto Vallarta domina la región costa, a la cual se considera como la de mayor potencial para absorber el crecimiento poblacional futuro por lo poco poblada que se encuentra, su gran infraestructura hidráulica y la diversidad de sus recursos naturales. Claro que en ningún momento se consideran los aspectos negativos que tiene relacionados con los bajos salarios existentes, la deficiente red de integración regional, el vacío económico que priva más allá de Puerto Vallarta, e inclusive el factor del clima.

Lo contradictorio es que, aún cuando se estableció como parte de la estrategia impulsar la "descentralización concentrada" en los centros urbanos estratégicos, se menciona que a Puerto Vallarta hay que "...liberarlo de su rol de enclave y de monoeconomía" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 79). Por una parte se acepta que el desarrollo no se puede dar en todos lados, sino que tiene que darse en los centros urbanos definidos estratégicamente, y por otra parte se sigue cayendo en la utopía de lograr alcanzar un sistema urbano perfectamente equilibrado.

Siguiendo con la estrategia de ordenamiento territorial, la Región de los Altos tiene como cabeceras regionales a Lagos de Moreno y Tepatitlán, ciudades que no han logrado consolidarse plenamente como centros de integración regional. Esto se explica por la deficiente sistema de conexiones secundarias de la red de caminos y puentes, por los deficientes criterios de asignación de la inversión pública y por la alta dependencia de ciudades como Guadalajara, Aguascalientes y León.

Resulta obvio que más que una estrategia, lo que se presenta es un diagnóstico (sumamente escueto) del contexto regional de dos de las ciudades medias estratégicas. El hecho de plantear la necesidad de consolidar a dichas localidades como centros de integración regional, dista mucho de ser un esquema estratégico de ordenamiento territorial y más bien resulta, la reafirmación de una buena intención que ya había sido expuesta anteriormente. Estas mismas deficiencias se presentan en los casos de Ciudad Guzmán, en la región Sur, y de Ocotlán en la región Centro.

En el PROEDU, 1991-1995, se presenta un apartado específico para la estrategia de desarrollo de las ciudades medias de 11 cuartillas de extensión. Dicha estrategia tiene serias limitaciones, básicamente porque se abordan prioritariamente aspectos relacionados con el nivel intraurbano de la planeación, dejando de lado la articulación de dichos centros en una estrategia integral de ordenamiento territorial. Sin embargo, el hecho de otorgarle un espacio definido a las ciudades medias dentro de la estrategia de ordenamiento territorial, es un

acierto de dicho programa y, por lo tanto, la ausencia del mismo dentro de la estrategia del PROEDU, 1996-2000, es una debilidad.

b. Lineamientos para la programación de acciones

El capítulo 5 denominado "lineamientos para la programación de acciones", viene a complementar el componente estratégico del programa, definiendo la instrumentación de la estrategia de ordenamiento territorial. Por su capacidad de establecer las acciones concretas a realizar, su ubicación, su costo, y los responsables de su ejecución, este apartado es, sin lugar a dudas, el mejor estructurado del PROEDU, 1996-2000, y significa un importante avance respecto a su referente anterior²².

Las ciudades medias aparecen de manera específica dentro de los tres grandes temas que conforman este apartado: proyectos estratégicos para el ordenamiento territorial del estado, lineamientos para los programas sectoriales, lineamientos para la asignación municipal de la inversión pública.

En lo que se refiere a los proyectos estratégicos, los niveles intermedios de la jerarquía urbana juegan un papel de primer orden en dos de ellos. En primer término, como los centros urbanos articuladores del eje Manzanillo–Ciudad Guzmán–ZMG–Tepatitlán–Lagos de Moreno–Nuevo Laredo. En segundo término, dentro del proyecto de equipamiento social y productivo para las ciudades medias el cual combinará los recursos estatales y federales (Programa Nacional de 100 Ciudades²³) para diseñar e instrumentar proyectos detonadores del desarrollo económico.

²² En el componente estratégico del PROEDU, 1991-1995, se presentan también lineamientos estratégicos e instrumentos de acción, que distan mucho de ser cualquiera de las dos cosas. Esto debido a que no se logran especificar alcances financieros, agentes responsables, ubicación y tipo de proyectos, tiempos programados, etc. Más que lineamientos para la programación de acciones se desarrolla un nuevo listado de objetivos sumamente generales que no logran definir, en ningún momento, acciones específicas

²³ Cabe señalar que los recursos de este programa ascienden en la actualidad a 3 millones de pesos promedio por ciudad, cantidad que resulta a todas luces insuficiente para dotar con infraestructura adecuada a los niveles intermedios de la jerarquía urbana nacional (adicionalmente, a principios de 1999 se transfirió de la SEDESOL a los gobiernos locales).

Dentro de los lineamientos para los programas sectoriales, hay varias cosas que resaltar. Se señala, por ejemplo, que será en los planes regionales de desarrollo urbano en donde se establecerán las directrices que habrá de seguir el desarrollo de todos los centros urbanos dentro de cada región, asumiendo que dichos planes representan un enlace indispensable entre los planes municipales y el PROEDU, 1996-2000.

La incapacidad del programa para articular las diferentes unidades de análisis espacial impide definir con claridad que le tocaría hacer a cada nivel de planeación territorial ya que, en realidad, el nivel interurbano puede ser adecuadamente abordado por el Gobierno del Estado y los aspectos relacionados con la estructuración intraurbana, deberían ser competencia de los gobiernos municipales. La idea de incorporar el nivel regional puede parecer acertada en primera instancia bajo la premisa de que ciertos fenómenos sólo pueden ser tratados en dicha escala. Sin embargo, tanto su operatividad como su trascendencia en términos de su contribución a resolver la problemática urbano-regional, desde una perspectiva costo-beneficio, son sumamente cuestionables. De hecho el fracaso del programa de regionalización se ha hecho evidente durante los primeros meses de 1999, ocasionando conflictos políticos y financieros que a la fecha no han sido resueltos.

Siguiendo con los programas sectoriales, las ciudades medias aparecen marginalmente tanto en el subprograma carretero como en los proyectos ferroviarios y de reservas territoriales. El panorama cambia al entrar en los temas de agua potable, saneamiento, equipamiento urbano y vialidad, dentro de los cuales estas aparecen de manera específica, estableciéndose proyectos concretos, costos de operación (sólo en los casos de agua potable y saneamiento) y responsables de su ejecución para cada una de las ciudades estratégicas (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 104-111).

No es posible evaluar los proyectos estratégicos definidos en cada rubro sin conocer los criterios bajo los cuales fueron determinados. Sería importante saber, por ejemplo, si dichos proyectos responden a las necesidades estructurales del sector productivo local o si simplemente tienen la misión de atender la demanda

de corto plazo de la población. Sí el impulso a la productividad fuera el criterio que orienta la programación de acciones, habría que establecer si se busca consolidar las especializaciones productivas locales o si se pretende impulsar la diversificación de la base económica de cada ciudad. Estas consideraciones básicas en cuanto a la orientación que tiene la programación de obra pública deberían estar definidas explícitamente dentro del componente estratégico del programa y, sin embargo, se encuentran ausentes.

Los lineamientos para la asignación municipal de la inversión pública están definidos por cinco elementos a partir de los cuales se construye un índice de asignación Municipal: población total municipal, la relación de la población y los recursos naturales, la pertenencia a los corredores de desarrollo económico, potencialidades económicas e índices de marginación establecidos por el CONAPO. La ponderación de dichos criterios no se establece lo que contribuye a que estos parezcan un tanto confusos e inclusive, en algunos casos, difíciles de cuantificar. El simple hecho de que se incluya este tema dentro del programa representa un importante avance ya que el PROEDU, 1991-1995, ni siquiera lo menciona.

Se establece que bajo estos criterios se incentivará el fortalecimiento de los centros de población estratégicos y se desalentará el crecimiento de la ZMG. Es de llamar la atención que los índices de asignación municipal para la ZMG, siguen siendo la mejor muestra de que la política de gasto público continúa alentando la concentración metropolitana. Los índices en los municipios más dinámicos de la urbe tapatía, Guadalajara (14.3044), Zapopan (8.9132), Tlaquepaque (4.2159), Tonalá (3.5590), El Salto (2.1645) y Tlajomulco (2.5200), superan enormemente, en conjunto, a los de las ciudades estratégicas: Lagos de Moreno (3.8365), Puerto Vallarta (3.2288), Tepatlán (3.3531), Ocotlán (2.3793) y Ciudad Guzmán (2.6814).

Los índices asignados a los cuatro principales municipios de la ZMG (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá) se pueden justificar si consideramos la presión que ejerce la demanda de servicios de una población de la magnitud de la de ésta ciudad. Resulta de cualquier forma alentador que los

índices de los municipios periféricos (El Salto y Tlajomulco), los cuales podría absorber el crecimiento futuro de la ciudad, son menores que los de las ciudades medias del estado. Aún cuando el camino por recorrer para construir una política de asignación de inversión pública realmente impulsora de la descentralización es todavía largo, consideramos que los avances a la fecha son importantes y que dan lugar, cuando menos, a la esperanza.

CAPÍTULO 3

EL NIVEL INTRAURBANO DE LA PLANEACIÓN: EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LAGOS DE MORENO, 1995

Las reformas de diciembre de 1982 al artículo 115 constitucional definieron nuevas atribuciones a favor de los ayuntamientos en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana. Estas últimas fueron sin duda "...las más importantes ya que constituyen una función pública de carácter normativo a través de la cual se procesan conflictos urbanos que involucran cada vez más fuertes intereses económicos y sociales" (A. Azuela, 1989: 68).

La fracción V de dicho artículo señala que, "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 sus reservas 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..." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997: 102-103).

En Jalisco, por su parte, la Ley Estatal de Desarrollo Urbano señala que "El Programa Municipal de Desarrollo Urbano es el documento rector que 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" (Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, 1993: 33).

Así, la responsabilidad de planificar los procesos de estructuración interna de los centros urbanos recae en los gobiernos municipales. En este capítulo se abordará el nivel intraurbano de la planeación del desarrollo de las ciudades

medias, partiendo del análisis del último plan de desarrollo urbano de una de las localidades definidas como estratégicas dentro del PROEDU, 1996-2000: Lagos de Moreno²⁴.

Como señalamos en el primer capítulo, en el nivel intraurbano de la planeación territorial, el documento rector es, esencialmente, de carácter regulador, por lo que nuestro análisis partirá de premisas diferentes de las utilizadas en el análisis del programa estatal, las cuales se encuentran establecidas en dicho primer capítulo. En este sentido, discutiremos la estructura del Plan de Desarrollo Urbano de Lagos de Moreno, 1995 (PDULM, 1995), analizaremos su consistencia interna y plantearemos una serie de reflexiones sobre la manera como se podrían superar sus deficiencias.

Se incorporará al análisis, como referente, al Plan de Desarrollo Urbano de Lagos de Moreno, 1993 (PDULM, 1993), recordando que no se pretende hacer un estudio retrospectivo ni una evaluación de los alcances de la acción planificadora. Simplemente trataremos de constatar en que medida la planeación en el nivel municipal ha logrado consolidarse como un proceso de evaluación y aprendizaje permanente y superar los errores cometidos en el pasado.

El PDULM, 1995, consta de 98 páginas, 11 planos y 13 cuadros. El texto del documento se encuentra dividido en cuatro grandes apartados: i) antecedentes; ii) diagnóstico; iii) bases y criterios de ordenamiento; y iv) estrategia de desarrollo urbano. Sobre el primer apartado de antecedentes sólo podemos decir que es la exposición del marco jurídico y de planeación del PDULM, 1995²⁵. Los siguientes tres apartados vale la pena analizarlos por separado.

²⁴ El municipio de Lagos de Moreno se ubica en la parte Noreste del estado de Jalisco, teniendo como límites, al norte el estado de Aguascalientes, al sur el municipio de Unión de San Antonio, al oriente el municipio de Ojuelos y el estado de Guanajuato y al poniente los municipios de San Juan de los Lagos, Encarnación de Díaz y el estado de Aguascalientes.

²⁵ Cabe señalar que resulta confuso que en este mismo apartado se definan los denominados "objetivos" del programa (que en realidad constituyen, por su nivel de generalidad, las "metas" del mismo), cayendo en un error que parece estar presente, como lo vimos en el capítulo anterior, en todos los niveles de planeación territorial en la entidad.

1. EL DIAGNÓSTICO DEL PDULM, 1995

El diagnóstico del plan está compuesto por 40 páginas (40.8% del documento) y se divide en 6 partes: ubicación del centro de población, delimitación del área de aplicación, medio económico social, medio físico natural, medio físico transformado y síntesis del estado actual.

a. La delimitación del área de planeación

Una primera confusión aparece al momento de definir las unidades espaciales de análisis. La extensión geográfica del municipio es, según el plan, de 264,822 km² que corresponden al 3.24% de la superficie total del estado, cifra que resulta evidentemente desproporcionada²⁶. Al margen de este error de magnitud, la confusión inicia cuando se establece que "...el área de aplicación del presente plan de desarrollo urbano es de 21, 722.05 has" (H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 5), lo que podría parecer contradictorio si consideramos que este plan es de carácter municipal. La justificación es que no todo el municipio debe estar sujeto a un régimen de ordenación y regulación urbana cuando una gran parte del territorio es rural. Se presenta también la delimitación del área de estudio para la elaboración del plan (diferente a el área de aplicación), respecto a lo cual podemos señalar que no se especifica lo criterios utilizados para definir el segmento de territorio analizado.

Más adelante (53 páginas después, en el cuarto apartado) se establece un nuevo recorte territorial definido como "centro de población", con una superficie aproximada de 4, 409.45 has, sin que se establezcan las diferencias analíticas ni las articulaciones funcionales entre cada una de dichas unidades. La confusión se agrava a lo largo del documento en la medida en que se incorpora (sin ninguna aclaración conceptual) una nueva unidad de análisis de carácter regional

²⁶ Si consideramos que la superficie del estado es de 80,137 km², el 3.24% de la superficie estatal serían 2,596.4 km², es decir, 262,226 km² menos de los que establece el PDULM, 1995.

involucrando información de otros municipios como San Juan de los Lagos, Encarnación de Díaz, Teocaltiche, Unión de San Antonio y Ojuelos.

b. La estructura socioeconómica

El apartado del medio económico y social inicia con una serie de consideraciones sobre la dinámica demográfica de la región, del municipio y del centro de población. La simplicidad del análisis demográfico se hace evidente al constatar la obviedad de las principales conclusiones sobre el tema. El municipio de Lagos de Moreno presenta tasas de crecimiento mayores que las de otros municipios de la región, "...quizá por la presencia de la ciudad de Lagos de Moreno que ejerce una gran influencia sobre los Altos de Jalisco" (H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 6). Asimismo, el centro de población presenta un ritmo de crecimiento más acelerado que el del municipio, "...lo que indica un desplazamiento de personas de las áreas rurales hacia la cabecera municipal" (H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 7).

En lo que se refiere a la dinámica económica, el análisis resulta todavía más limitado. Según el plan, Lagos de moreno es identificado como un municipio ganadero aún cuando el porcentaje del sector primario en la PEA municipal es menor que el de los sectores secundario y terciario (28.89% contra 34.19% y 33.21% respectivamente), como lo manifiesta el cuadro 5 del plan, lo que evidencia una contradicción interna significativa. La importancia de los sectores secundario y terciario se hace más evidente cuando el análisis baja al nivel de centro de población en donde dichos sectores engloban al 40.41% y al 45.29% de la PEA local, mientras que el sector primario sólo tiene al 9.02%.

Consideramos que es necesario incorporar información sobre la composición del Producto Interno Bruto (PIB) municipal ya que el PDULM, 1995, hace caso omiso de ella. Resulta de fundamental interés entender, por ejemplo, las causas que explican el hecho de que la ciudad pasara de aportar 0.0482% del PIB nacional en 1986 a 0.1318% en 1993. Otro dato importante es que mientras en 1986 las manufacturas aportaban el 45.8% del PIB municipal, para 1993 lo hacían

con el 72.95%²⁷. Este tipo de información contribuiría a enriquecer el análisis del medio económico. De cualquier forma, creemos que en un plan municipal la información sobre la estructura del empleo y del PIB debe ser analizada con mayor detalle a nivel de rama de actividad y no sólo a nivel de sector o subsector económico.

Adicionalmente a la información sobre la estructura del empleo, se presenta un cuadro sobre la distribución del ingreso en la localidad que se limita a establecer el porcentaje de la población que se encuentra dentro de cuatro rangos del salario: mayor al salario mínimo, menor o igual al salario mínimo, sin ingresos y no especificado. Aquí termina el análisis económico. Un análisis por demás sencillo que no llega a definir los puntos neurálgicos de la problemática económica local, que no incorpora adecuadamente la dimensión espacial, que ignora la importancia de la evolución de la economía²⁸ y, en general, que carece de lógica y de consistencia interna.

Es importante señalar que el PDULM, 1993, aún con todas las limitaciones que lo caracterizan, presenta un primer acercamiento de un trabajo de campo que sería de gran utilidad para abordar aspectos relacionados con la distribución espacial del ingreso los cuales son, sin lugar a duda, de crucial importancia en el análisis intraurbano. Dicho estudio parte de establecer una división del centro de población en barrios (21 en total), estableciendo así una unidad de análisis de tamaño adecuado para estudiar en detalle la configuración espacial de la distribución del ingreso. De cada barrio se presenta información porcentual sobre el sector económico en el que labora la población, ingresos mensuales promedio, media poblacional, total de casas por barrio y promedio de habitantes por casa. Si bien las limitaciones del estudio son evidentes, el esfuerzo hecho para avanzar en el análisis de la estructura socioespacial de la ciudad resulta importante y nos parece inexplicable que ni siquiera sea considerado por el PDULM, 1995.

²⁷ La información para obtener los datos presentados sobre el PIB municipal fue extraída del trabajo *Dialectics of Urban and Regional Disparities in Mexico 1970-1996*, presentado por Gustavo Garza en la Universidad de California en San Diego (véase G. Garza, 1999).

En un reciente estudio de este tipo, Gustavo Garza analiza las desigualdades socioeconómicas del Área Metropolitana de Monterrey con base en las 781 áreas geoestadísticas básicas (AGEBS) de la ciudad para 1990 y propone un modelo de estructura metropolitana para México en función de la superficie que ocupan los diferentes estratos sociales de Monterrey (véase G. Garza, 1998 -a-). Las desigualdades socioeconómicas se cuantifican utilizando seis variables: i) población económicamente activa con ingresos mensuales superiores a cinco salarios mínimos; ii) población de 15 años y más sin instrucción postprimaria; iii) viviendas con un dormitorio; iv) viviendas con agua entubada en el interior; v) viviendas con drenaje conectado al de la calle; y vi) viviendas con techo de loza de concreto. La realización de un trabajo similar, utilizando la información existente a nivel de AGEBS para Lagos de Moreno (información que por cierto no es considerada por el PDULM, 1995) o realizando un estudio de campo que generara información a nivel de barrio sobre estas variables, sería de gran utilidad para comprender cabalmente la estructuración espacial de las desigualdades socioeconómicas en la localidad y así avanzar en la construcción de un diagnóstico consistente sobre el medio económico y social.

Dentro del apartado del medio socioeconómico se incluye información sobre el nivel de satisfacción de necesidades básicas. El análisis del PDULM, 1995 se basa en el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la SAHOP de 1981 para concluir que "En la mayor parte de los rubros la población se encuentra deficitaria" (H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 9). Finalmente aparece un recuento de la estructura organizativa del Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano. Así termina el insuficiente diagnóstico del medio económico y social de la ciudad. Al igual que en el nivel interurbano de la planeación territorial, las serias limitaciones del componente sustantivo, particularmente en materia económica, limitan en gran medida la comprensión integral del fenómeno urbano y, en consecuencia, la posibilidad de incidir sobre el mismo.

²⁸ Nos parece insuficiente constatar que el análisis económico sólo utiliza información de 1990. Al parecer la dinámica económica de la localidad a través del tiempo no tiene relevancia para el PDULM, 1995.

c. El medio físico transformado

El subapartado del medio físico transformado es bastante más completo que el del medio económico y social²⁹. De hecho, si la definición de la composición de la estructura urbana precediera a los demás temas del diagnóstico, los análisis temáticos correspondientes podrían ser elaborados con un referente territorial común. En este subapartado se presenta un listado de los 57 barrios (36 más que la clasificación presentada en el plan anterior) que componen la estructura barrial, mencionando su ubicación y su superficie y agrupándolos en 6 centros barriales y en un centro urbano.

Aún cuando esta propuesta de estructura urbana es interesante, es evidente que la simple definición de sus componentes no agota el análisis del tema. Una vez más, la visión espacialista de la planeación se hace presente: la idea de que por el simple hecho de hacer una división barrial de la ciudad se logrará entender los factores que determinan un determinado patrón de estructuración urbana, resulta limitada. Es de llamar la atención que el esquema de estructura urbana propuesto es diametralmente diferente que el del PDULM, 1993. Sí para 1993 la ciudad estaba conformada por 21 barrios, resulta difícil de entender como en dos años aparecen 36 barrios más. Ante estas diferencias de enfoque metodológico, el análisis de la evolución temporal de la estructura interna de la ciudad de Lagos de Moreno, es inviable.

Un aspecto central de la planeación intraurbana es el de comprender la distribución espacial de los usos del espacio construido. En particular nos interesa constatar el diagnóstico que se hace del uso del suelo de "...las tres actividades que constituyen los destinos más importantes del espacio construido en la ciudad:

²⁹ No analizamos el subapartado del medio físico natural ya que la información que contiene (topografía, hidrología, vegetación, edafología, geología, climatología y paisaje), aún siendo la mejor estructurada del plan, no resulta de interés para nuestro trabajo. De cualquier forma, más adelante serán incorporadas algunas consideraciones sobre el tema cuando se analicen los factores restrictivos para la urbanización.

la industria, el comercio y la vivienda"³⁰ (S. Jaramillo, 1990: 117). Podemos apuntar que, en general, la información que se presenta sobre el tema en el PDULM, 1995, tiene un carácter meramente descriptivo y no profundiza en la comprensión de las causas que han ocasionado la morfología de la ciudad de Lagos de Moreno.

El tema de la industria aparece, inexplicablemente, en este mismo apartado cuando en el análisis del medio socioeconómico fue olvidado. El diagnóstico sobre la industria en la localidad se limita a resaltar la importancia de los talleres de fibras textiles, la industria de transformación de lácteos y las agroindustrias y a presentar un cuadro sobre el total de industrias clasificadas por rama. Al margen de la evidente insuficiencia del diagnóstico, resulta incomprensible que no se considere el análisis de los patrones de distribución espacial de la actividad industrial. Si analizamos el plano de utilización del suelo podemos constatar que la localización de las industrias en Lagos de Moreno no sigue un patrón claro y presenta una notable dispersión. Destacan de cualquier manera el caso del conjunto industrial localizado sobre la carretera a León casi en su cruce con la de San Luis Potosí, el eje carretero a Guadalajara sobre el que se localizan varias empresas, principalmente de alto impacto y el eje de industria pesada ubicado a lo largo de la vía del ferrocarril en la parte noreste de la ciudad (véase Anexo, Plano D-4). Este patrón de distribución espacial de la actividad industrial puede compararse con el modelo de estructura urbana propuesto por Homer Hoyt en 1939 que constituyó una vertiente de la Escuela Ecologista de Chicago. Dicho modelo, conocido como sectorial, establece, a partir de un análisis de las tendencias de crecimiento de las áreas residenciales en las ciudades norteamericanas, la existencia de dos ejes industriales siguiendo las vías carreteras y ferroviarias, bordeados por las áreas residenciales de las clases bajas (véase H. Hoyt, 1939).

³⁰ En el subapartado de los usos actuales del suelo se incluye también temas como aprovechamiento de recursos naturales, actividades agropecuarias, alojamiento temporal y uso turístico, entre otros que no son incorporados en nuestro trabajo por ser de importancia secundaria.

Sobre las actividades comerciales se establece que, "Los comercios y los servicios de nivel regional³¹ se ubican principalmente sobre las salidas carreteras: a Guadalajara, a Ojuelos de Jalisco, a León, Guanajuato, y sobre la Avenida Orozco y Jiménez que se convierte en la salida a Aguascalientes...a nivel central se localizan en el área centro del poblado. De manera especial se concentran sobre las calles 5 de Mayo, Hidalgo y Constituyentes" (H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 23). El modelo sectorial de morfología urbana con el que comparamos la distribución espacial de la industria puede servirnos como referente en el análisis de la actividad comercial. Este modelo rechaza la idea de que el núcleo comercial central sea único, así como que la vivienda y la industria sigan una distribución concéntrica (como lo propone el modelo clásico) y señala que las actividades comerciales tienden a prolongarse del centro a la periferia en forma de ejes a lo largo de las principales vías de comunicación (véase G. Garza, 1998: 10-11).

La simplicidad de este tipo de esquemas sobre la estructuración del espacio urbano no les resta utilidad como herramientas que facilitan la comprensión de la morfología de las ciudades contemporáneas. Este mismo modelo podría servir para analizar la estructuración espacial por estratos sociales de la vivienda. Sin embargo, la información del plan en materia de vivienda se limita exclusivamente a la definición de densidades, ignorando la importancia de una clasificación con base en niveles socioeconómicos. Inclusive en el plano de utilización del suelo ni siquiera existe una diferenciación por densidades y la vivienda es presentada gráficamente de manera homogénea utilizando una sola simbología. Este hecho obstaculiza la posibilidad de realizar un análisis consistente sobre la morfología urbana y se presenta, por lo tanto, como un problema central a resolver en cuanto a la consistencia del PDULM, 1995, en particular en lo que se refiere a lo anexos gráficos.

El recuento que se presenta sobre el equipamiento urbano y la infraestructura es bastante completo en materia de educación, salud, recreación,

³¹ En ningún momento se explican los criterios que orientan la clasificación de la actividad comercial en cuatro diferentes niveles: barrial, distrital, central y regional.

deporte, drenaje, electricidad, agua potable y teléfonos. Asimismo, el estudio sobre vialidad y transporte logra incorporar la información suficiente para brindar una panorámica integral sobre el tema.

d. La situación urbana en su conjunto

En la parte final del diagnóstico se presenta un resumen de la problemática que enfrenta el proceso de urbanización. Dicho resumen se divide en cinco rubros: condicionantes naturales, condicionantes por estructura urbana y tenencia del suelo, problemática en el uso actual del suelo, problemática en la vialidad y el transporte y requerimientos en infraestructura. Sobre los dos últimos puntos el diagnóstico logra identificar de manera puntual, al menos aparentemente, los puntos neurálgicos de la problemática local.

Sin embargo, al abordar el tema de los factores que condicionan el crecimiento de la ciudad, los criterios que orientan el análisis evidencian una visión francamente estrecha. El PDULM, 1995, señala que, "...Las aptitudes del suelo para desarrollo urbano deberán contemplar como criterio básico los aspectos que tomen en consideración el uso de un suelo no productivo, desde el punto de vista agrícola, que no sea zona con problemas de inundaciones, que tenga pendientes suaves, accesibilidad de agua de las fuentes existentes y/o convenientes y que facilite la conducción de los drenajes al mismo tiempo que de acuerdo a la topografía del lugar, siga el sentido del río, que es el factor de recolección. Que tales zonas puedan ligarse a la estructura urbana y regional existente sin afectar las de conservación aptas para la agricultura" (H Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 47).

Esta visión sobre los condicionantes del proceso de urbanización parece ignorar que los factores sociales y económicos tales como la especulación del suelo, los intereses de los grupos inmobiliarios, la presión de organizaciones populares o la corrupción y falta de preparación del sector público, tienen en la actualidad un peso específico mayor que los naturales en la configuración del espacio urbano. El hecho de ignorar la dimensión socioeconómica del fenómeno

urbano, hace que el diagnóstico sobre los condicionantes del crecimiento de la ciudad sea realmente inadecuado. Este problema de percepción se hace evidente en la definición del componente estratégico del plan, por lo que será tratado con mayor profundidad más adelante.

Si seguimos el índice del PDULM, 1995, el componente sustantivo termina aquí, lo cual obligaría a preguntarnos ¿y el pronóstico? Sin razón alguna, el pronóstico del plan aparece hasta el tercer apartado denominado "bases y criterios de ordenamiento", en donde se mezclan las proyecciones futuras del proceso de urbanización, los objetivos del plan y las opciones de desarrollo urbano que orientan la estrategia.

2. BASES Y CRITERIOS DE ORDENAMIENTO

El tercer apartado del PDULM, 1995, consta de 8 páginas en donde se presenta una extraña mezcla de los tres componentes de un plan: el sustantivo, el normativo y el estratégico. En primer término, se incluyen las proyecciones en materia demográfica y de demanda de suelo y equipamiento urbano.

El cuadro 8 denominado, "Perspectivas de Crecimiento Demográfico", apunta que la población estimada para 1995 es de 76 390, teniendo como base una tasa de crecimiento ajustada proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de 3.75% y que es utilizada para calcular la población hasta el año 2010. Sin embargo, si analizamos la información del INEGI de 1995 podemos constatar que la población de la localidad para ese año es de 75 220 (1 170 personas menos de las calculadas) lo que significa una tasa de crecimiento de 1990 a 1995 de 3.0%. Si utilizáramos esta tasa para calcular la población en el año 2010 obtendríamos un total de 117 190, es decir, 14 888 personas menos de las calculadas en el PDULM, 1995. Podemos entonces señalar que la tasa de crecimiento poblacional establecida como constante para realizar las proyecciones resulta algo elevada.

Como las proyecciones demográficas son la base para el cálculo de los requerimientos de suelo y equipamiento, podríamos esperar que estas

estimaciones presentaran problemas en términos de magnitudes. Pero, desafortunadamente, los problemas no sólo son de magnitud sino también de carácter metodológico. En lo referente a suelo urbano, consideramos totalmente inapropiado utilizar en los cálculos una densidad media para los próximos 15 años de 200 hab/ha, la cual resulta evidentemente elevada³², sabiendo de inicio que la densidad actual es de 54.71 hab/ha.

En el tema de equipamiento urbano las deficiencias en la definición de las necesidades prioritarias de la ciudad se deben, desde nuestra perspectiva, a la incapacidad para superar la metodología del manual de la SAHOP, definiendo acciones concretas de manera creativa y en función de las necesidades más sentidas de la población y del sector productivo. Así, resulta increíble que dentro de las principales necesidades de la localidad en el largo plazo se encuentren 21 bibliotecas, 18 juzgados y 15 asilos, como lo establece el cuadro 12 denominado "Requerimientos de Equipamiento Urbano al Largo Plazo".

Es indiscutible que la definición de requerimientos de suelo, vivienda y equipamiento debe estar vinculada estructuralmente con la variables económicas y los requerimientos del sector productivo. Este vacío del PDULM, 1995 resulta fundamental en la medida en que la satisfacción de dichos requerimientos condiciona las perspectivas de desarrollo económico de cualquier localidad. En este sentido, en el "Plan Multidimensional de Desarrollo Urbano de Nuevo León 1995-2020", puede encontrarse un ejercicio de este tipo que sería de gran utilidad para plantear líneas estratégicas de investigación que permitieran articular conceptualmente el análisis de la economía local y las perspectivas de desarrollo de la ciudad (véase Gobierno del Estado de Nuevo León, 1995).

Posteriormente aparece un subapartado denominado "Metas Específicas", que en realidad son los objetivos del plan. Sobre estos sólo podemos señalar que, aún cuando logran ser más puntuales que las metas establecidas en el primer apartado bajo la denominación de "objetivos", siguen padeciendo de un elevado nivel de generalidad. Señalamientos como: "establecer las zonas de reserva

³² Este señalamiento puede reforzarse si consideramos, por ejemplo, que el Distrito Federal tiene una densidad de 108 hab/ha y la ciudad de Monterrey de 70 hab/ha.

urbana que se requiera para absorber el crecimiento esperado durante los próximos años.. reforzar el nivel de esta localidad como prestadora de servicios intermedios... optimizar el funcionamiento de la estructura vial existente... evitar elementos que puedan constituir riesgos para la salud de los habitantes de Lagos de Moreno", difícilmente logran ser una orientación útil para la definición de acciones concretas para solventar la problemática local. En general, podemos afirmar que el componente normativo de la planeación en el nivel intraurbano, padece de problemas similares a los de la planeación interurbana, los cuales se agravan en la medida en que en este nivel de planeación ni siquiera existe un apartado específico en el que se defina el rumbo que debería seguir el desarrollo de los centros de población.

Al final del tercer apartado, aparece lo que se denomina "Opciones de Desarrollo Urbano", que no es más que una cuartilla en la que se esboza los criterios para definir un esquema de desarrollo para la ciudad. Cabe señalar que dichos criterios se limitan a considerar las condicionantes naturales del crecimiento urbano por lo que se puede anticipar que la estrategia derivada será igualmente limitada.

3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO

El cuarto apartado del PDULM, 1995, constituye el componente estratégico del plan. En el se establece que, "Para la localidad de Lagos de Moreno se propone una estrategia general de impulso, en base a los antecedentes históricos de esta población, a su ubicación geográfica estratégica tanto estatal como regional, ya que está considerada dentro del Programa de Desarrollo Urbano de 100 Ciudades Medias (*sic*) y a su disponibilidad de recursos naturales, lo que obliga a tener un uso racional de los mismos y a adoptar el control sobre su dinámica de crecimiento" (H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno Jalisco, 1995: 57).

Las 41 páginas de la estrategia se dividen en dos grandes partes. La primera corresponde propiamente a la clasificación de áreas y a la definición de

usos del suelo. La segunda constituye más específicamente la parte instrumental, definiendo las propuestas de acción concretas, en particular, en lo referente a la dotación de equipamiento e infraestructura.

La primera parte de la estrategia se encuentra definida por 22 criterios generales que se supone orientarán la clasificación de áreas y la definición de usos y destinos del suelo. A partir de la exposición de estos criterios, buscaremos evaluar a continuación la consistencia conceptual de la estrategia de desarrollo urbano del PDULM, 1995.

- *Orientar el desarrollo urbano propiciando el aglutinamiento de la mancha urbana evitando el crecimiento anárquico y polinuclear.* El evitar el crecimiento anárquico de la ciudad es la misión fundamental y la razón de la existencia de este plan. Pero el tratar de evitar el surgimiento de nuevos núcleos comerciales conforme la ciudad va creciendo resulta un objetivo utópico e innecesario a la vez. La tendencia al surgimiento de un patrón de crecimiento polinuclear es una característica generalizada de las metrópolis latinoamericanas contemporáneas que responde a diversos factores relacionados, básicamente con los intereses del capital inmobiliario. Aún cuando a Lagos de Moreno le llevará muchos años convertirse en una ciudad polinuclear (por lo que consideramos como innecesario el señalamiento hecho por el PDULM, 1995), nos parece impreciso darle a este fenómeno una connotación negativa cuando en realidad contribuye a disminuir las distancias de desplazamiento de la población en la búsqueda de un bien o un servicio los cuales tienden a localizarse en centros comerciales periféricos. Hoyt plantea que en función de los avances en materia de comunicaciones y transporte, los centros comerciales que existen en las orillas de los centros urbanos, se convierten con el paso del tiempo en nodos de densas zonas habitacionales, que van configurando a las grandes metrópolis modernas (véase H. Hoyt, 1959). Inclusive las áreas propuestas como reservas urbanas a lo largo del la carretera a Guadalajara no permitirían que el patrón de crecimiento fuera de tipo concéntrico sino que favorecerían, en el largo plazo, el surgimiento de

nuevos núcleos comerciales que articularían el desarrollo de la ciudad (véase Anexo, Plano D-7). Asimismo, el objetivo de saturar el área urbana existente debe considerarse como prioritario en la medida en que la densidad poblacional es baja y existe una gran cantidad de terrenos baldíos desaprovechados.

- ***Desarrollar el área urbana respetando los suelos de alta productividad agrícola existentes.*** Este punto es, tal vez, el más trascendente de la estrategia ya que establece el criterio fundamental utilizado para definir las áreas de reserva urbana. Resulta innegable que las condicionantes naturales del suelo deben ser consideradas de manera prioritaria en la definición de las áreas que podrán soportar el crecimiento de las ciudades ya que estos factores inciden posteriormente en la capacidad de los gobiernos para dotar de servicios públicos, en la presencia de riesgos para sus habitantes, entre otros muchos aspectos. Pero sobrevalorar la importancia de dichos factores nos parece un grave error, cuando es generalmente aceptado que la acción de los agentes sociales y económicos constituye el determinante básico de la configuración del espacio urbano. La evolución y la estructuración de las ciudades latinoamericanas han sido orientados tanto por los intereses de sus habitantes como por los intereses del capital, particularmente del capital inmobiliario y de la industria de la construcción³³, los cuales no respetan ninguna condicionante natural en su búsqueda por apropiarse del plusvalor que genera la construcción del espacio urbano y su posterior apropiación. Como señala Jaramillo, "...existen secciones muy poderosas del capital para las cuales la configuración de la propiedad territorial urbana signa su suerte en la disputa por apropiarse del trabajo excedente, y esto las impulsa a batallar ferozmente en este campo, enfrentando a otros grupos capitalistas y a distintos sectores de las clases dominadas" (S. Jaramillo, 1990: 2). En este sentido, si la estrategia del plan no incorpora en su definición los intereses de estos sectores

³³ Alicia Ziccardi señala que las políticas urbanas, "...particularmente en el momento de la producción de bienes colectivos sobre el espacio de la ciudad, deben otorgar particular importancia a la influencia decisiva que ejerce un segmento del capital industrial que constituye la industria de la construcción (A Ziccardi: 1991: 47).

del capital, su propuesta de ordenamiento urbano será simplemente rebasada: la existencia de terrenos de alta productividad agrícola poco le importará a los agentes productores del espacio urbano en su lucha por dar una orientación a la estructura urbana que les permita maximizar sus utilidades apropiándose del valor de uso complejo que es la ciudad. Asimismo, es fundamental que el componente estratégico del plan considere en sus formulaciones básicas respecto a las áreas de reserva urbana aspectos relacionados con la propiedad del suelo urbano, que sólo han sido considerados de manera marginal³⁴, ya que "...el régimen de propiedad de la tierra se ha revelado como uno de los elementos que mayor influencia tienen en el desarrollo de las ciudades contemporáneas" (S. Jaramillo, 1982: 1). Aún cuando el PDULM, 1995, incluye un plano sobre la tenencia del suelo (véase Anexo, Plano D-3), este no logra articular la información gráfica con la estrategia de ordenamiento territorial. No existe ningún señalamiento en todo el documento que permita establecer con precisión el régimen de propiedad de las áreas definidas como reservas urbanas y mucho menos la manera en que estas se vinculan con los lineamientos operativos del plan. Finalmente, hay que señalar que, al igual que en el nivel interurbano, la ausencia de un marco teórico de referencia que oriente la definición de las propuestas de acción, limita enormemente la capacidad de la estrategia para poder incidir eficientemente en los procesos de estructuración interna de las ciudades.

- *Definir claramente los límites del centro de población, incluyendo las áreas de reserva urbana que se requerirán para absorber la demanda generada en los próximos 15 años de acuerdo con los horizontes de planeación propuestos, con el fin de normar y de no permitir acciones urbanísticas fuera de ellos. La delimitación del centro de población se hace de manera sumamente precisa mediante un levantamiento topográfico que utiliza como referente el sistema geográfico nacional UTM-INEGI (véase H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno,*

³⁴ El PDULM, 1995, dedica 12 líneas al tema de la tenencia del suelo, presentando información que no logra, ni remotamente, esbozar un panorama integral sobre el régimen de propiedad del suelo y sus implicaciones sobre la estrategia de desarrollo para la ciudad (véase H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995: 20).

1995: 58-60) pero, curiosamente, no incluye las áreas de reserva urbana propuestas. En el documento se definen las áreas de reserva urbana a corto, mediano y largo plazo pero su ubicación en el anexo gráfico es poco clara, lo que dificulta su identificación. Cabe señalar que el área total de reserva en los tres plazos, asciende a 1 534.24³⁵ has (el área actual del centro de población es de alrededor de 1 515.72 has) cuando en la definición de los requerimientos de suelo se había establecido la necesidad de contar para el 2010 con 278.44 has, es decir, una quinta parte de área definida como reserva urbana. Habría que precisar si en realidad, las 278.44 has constituyen propiamente el área de reserva de propiedad pública, mientras que las 1 534. 24 has representan los requerimientos de suelo urbano, lo cual podría resultar más lógico. Por otra parte, el hacer cumplir la normatividad establecida en el plan es, sin lugar a duda, el principal reto de la administración municipal y su capacidad para lograrlo sólo podrá evaluarse en el futuro.

- *Evitar que las áreas susceptibles de inundación se utilicen como áreas de reserva urbana, propiciando su conservación como áreas agrícolas.* El plan logra delimitar con precisión las zonas que se ubican por encima de las cotas de inundación registradas entre los 1,860 m.s.n.m. al surponiente y a los 1,870 m.s.n.m. al nororiente (véase Anexo, Plano-D7).
- *Identificar las acciones de renovación urbana que deben priorizarse para su ejecución en las áreas urbanas consolidadas.* Se identifican 29 áreas urbanizadas incorporadas (que es, según el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, el término correcto y no áreas urbanas consolidadas) especificando su superficie y su ubicación. Una vez más llama la atención que la superficie definida como áreas urbanizadas haya presentado una variación de 111 has en dos años, ya que el PDULM, 1993, define 843 has con estas características mientras que el PDULM, 1995, define 954 has. Asimismo se identifican 18 áreas de renovación urbana, con su respectiva superficie y ubicación, definiendo las acciones específicas a realizar en cada una de ellas.

³⁵ En el PDULM, 1993, únicamente se habían definido 925.83 has, es decir, que en dos años fueron establecidas 591 has más para reserva urbana.

En total se definen 24 acciones de renovación urbana que son incorporadas posteriormente en el apartado instrumental del plan. Una vez más, el respaldo gráfico de dichas áreas es bastante confuso.

- ***Propiciar la consolidación de las áreas de urbanización progresiva mediante las acciones urbanas correspondientes.*** Sin establecer con claridad el significado del concepto de "consolidación", el plan se limita a identificar 14 áreas que cuya representación gráfica no aparece en los planos correspondientes.
- ***Señalar las áreas que pueden ser generadoras de transferencia de derechos.*** Hay que señalar que ni en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco ni en el Reglamento de Zonificación (artículos 132 fracción VIII y 9 fracción I-d, respectivamente) se define con precisión el concepto de "transferencia de derechos de desarrollo", lo que imposibilita el comprender las peculiaridades que deben de reunir este tipo de zonas. De cualquier manera, sólo se identifica un área de estas características.
- ***Señalar las áreas urbanas susceptibles de ser receptoras de transferencia de derechos de desarrollo conforme lo determina la legislación urbana existente.*** Sólo se define una de estas áreas ubicada en dos franjas a lo largo del Blvd. Orozco y Jiménez.
- ***Auspiciar las acciones tendientes a apoyar la conservación del área de protección histórico patrimonial de la ciudad, ya determinada por decreto oficial, así como aquellos elementos de carácter fisonómico que la identifican.*** Son establecidas 2 áreas de protección al patrimonio histórico y 8 áreas de protección a la fisonomía.
- ***Marcar las áreas de restricción que generan las instalaciones especiales, vialidades, pasos de infraestructura, así como los cauces naturales de arroyos, ríos y escurrimientos.*** El plan establece 2 áreas de restricción por instalaciones ferroviarias, 14 por instalaciones de riesgo (gasolineras, poliductos, rastros, panteones, etc.), 2 por paso de instalaciones de agua potable, 4 por paso de instalaciones de electricidad, 4 por paso de instalaciones de telecomunicación y 9 por paso de vialidades regionales. La ausencia de respaldo gráfico

prácticamente imposibilita al lector para poder identificar la ubicación de dichas zonas.

- ***Establecer las áreas de transición correspondientes como áreas de amortiguamiento entre la zona urbana y la rural.*** El Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco establece que estas áreas son aquellas que "...fungen como separadoras entre las áreas urbanas y las áreas rurales o naturales protegidas, aminorando la confrontación directa entre las condiciones físicas de cada una de ellas; estas áreas están sujetas a usos restringidos y sólo se permitirán aquellas instalaciones, con baja intensidad de uso del suelo, que puedan generar su propia infraestructura sin depender de las del área urbana actual del centro de población" (Gobierno del Estado de Jalisco, 1995: 19). Son definidas 5 áreas de transición.
- ***Normar la explotación de los bancos de material para minimizar su impacto ambiental, reubicando aquellos que representen riesgos ecológicos para la comunidad o que alteren la imagen natural y paisajística del sitio.*** Normar la explotación de bancos de material no puede reducirse a establecer la zonas que actualmente tienen ese uso, sino que se debe definir las áreas que podrían utilizarse para este fin en el futuro sin traer consecuencias ambientales y ecológicas. El plan se limita a señalar 5 zonas en las que se realiza actualmente la explotación de bancos de material, lo cual dista mucho de ser una reglamentación que norme dicha actividad, la cual se presenta en muchos municipios del país como un problema de difícil solución.
- ***Proponer el respeto y conservación del uso de las áreas agropecuarias y piscícolas del área de aplicación, para que éstas no sean alteradas por el crecimiento urbano.*** Se establecen 8 áreas cuyo uso corresponde a actividades del sector primario de manera permanente, de las cuales 7 corresponden a actividades agrícolas y una a actividades piscícolas.
- ***Establecer las áreas cuyas características naturales conlleven a una protección de las mismas, así como a su prevención y conservación ecológica.*** Se definen 5 áreas.

- *Delimitar las áreas de protección a causas y cuerpos de agua, así como a los acuíferos existentes en el área de aplicación. Se delimitan 13 áreas.*
- *Establecer estrategias para rescatar y conservar la Laguna de San Juan y la zona de los acuíferos del Río de Lagos, como elementos fundamentales de los ecosistemas locales. Se establecen 5 áreas.*
- *Definir las actividades compatibles con la aptitud del suelo y recursos naturales, así como aquellas específicas del área urbana. En un subapartado denominado "Utilización General de Suelo" se definen 22 zonas de aprovechamiento de recursos naturales de las cuales una corresponde a la actividad piscícola, 5 a actividades extractivas, 7 a actividades agropecuarias y 9 a zonas de granjas y huertos. Asimismo existen 69 zonas habitacionales de las cuales 14 son de densidad mínima, 13 de densidad baja, 19 de densidad media y 23 de densidad alta, 16 zonas de uso mixto, donde 14 son de tipo barrial y 2 de tipo distrital, 6 zonas comerciales y de servicios de las cuales 2 son barriales, 1 central, 3 regionales, 3 zonas de servicios a la industria y el comercio.*
- *Señalar la ubicación estratégica de los distintos tipos de equipamiento urbano necesario según los distintos horizontes de planeación, así como de los centros barriales, subcentro urbano y áreas de uso mixto que eficiente la prestación del servicio tanto para las áreas urbanas existentes como para aquellas que se propongan. Están ubicadas 47 zonas de equipamiento urbano de las cuales 1 es de equipamiento institucional, 3 son de equipamiento regional, 8 de espacios verdes, 11 de equipamiento especial y 24 de equipamiento de infraestructura. También se tienen proyectados 28 proyectos de equipamiento urbano entre los que destacan 13 de tipo educativo, 5 de tipo médico y 3 de áreas verdes.*
- *Establecer los lineamientos necesarios para desarrollar zonas industriales de bajo y alto impacto, propiciando primordialmente aquellas relacionadas con agroindustrias acordes con la actividad económica y ganadera de la localidad, dentro de las áreas compatibles y aptas respecto a las áreas urbanas y al medio natural. En cuanto a la industria existente se presentan 5 zonas*

industriales donde 2 corresponden a la industria ligera y de riesgo bajo y 3 a la industria pesada de riesgo alto. El problema es que no se establece ninguna estrategia territorial de desarrollo industrial y en la definición de las acciones estratégicas en materia de infraestructura, no se consideran explícitamente las necesidades del capital productivo. Al parecer los proyectos de obra pública en la localidad están orientados a satisfacer las necesidades básicas de la población ignorando completamente la importancia que tiene la industria en el desarrollo económico local.

- *Propiciar la instalación de bodegas y almacenes regionales considerando la ubicación geográfica estratégica de Lagos de Moreno respecto al sistema de ciudades y las vías de comunicación nacionales.* No existe ninguna mención sobre el tema.
- *Fomentar que el crecimiento urbano guarde congruencia con el área urbana existente en términos de jerarquía vial. En este sentido se deberá implementar y ordenar la estructura vial existente y propuesta de tipo primaria, secundaria y local, a fin de que eficiente los desplazamientos vehiculares y peatonales internos y aquellos de carácter regional.* La estructura vial existente se compone por 9 vialidades regionales, 27 vialidades primarias y 12 vialidades secundarias. Sin embargo, no se propone ninguna estrategia de estructuración de vialidades a futuro, sino que el plan se limita a señalar los problemas a resolver de la estructura vial en la actualidad como veremos en el siguiente punto.
- *Señalar los nodos viales conflictivos a fin de programar las acciones necesarias para su solución.* Se definen 10 problemas centrales a resolver: los entronques del libramiento carretero con la carretera a San Juan de los Lagos, con la vía del ferrocarril, con la carretera a Aguascalientes, con la carretera a San Luis Potosí, con la carretera a León y con el Camino al Puesto, reubicar la central camionera y solucionar los cruces del Blvd. Orozco y Jiménez con Fray Alonso, 5 de Mayo, Democracia y con la vía del ferrocarril, el de la calle Democracia con Constituyentes y Juárez y el de la calle Fam. Rincón Gallardo con la 31 de Marzo y con Hernando de Martel. La estrategia vial carece de

visión de largo plazo y se limita a establecer las acciones prioritarias más urgentes. Está es sin duda una limitación importante del componente estratégico del plan.

La segunda parte de la estrategia la constituyen las denominadas "Propuestas de acción Urbana", es decir, la instrumentación del PDULM, 1995. El aspecto más importante en cuanto a la implementación del plan es, sin lugar a duda, la capacidad del Gobierno Municipal para hacerlo respetar y cumplir realmente con la estrategia de utilización del suelo propuesta. Las consideraciones que hemos planteado sobre las debilidades de la estrategia nos hacen pensar que el pronóstico no es del todo prometedor. Sin embargo, los alcances de este documento tendrán que ser evaluados en su momento y será hasta entonces que podremos afirmar si el esquema de ordenamiento propuesto logró traducirse en un proceso de desarrollo integral y ordenado del centro de población.

Si bien es cierto que las acciones concretas a realizar son puntualmente establecidas, definiendo responsables y los plazos de su realización, es necesario señalar que la programación de la instrumentación del plan presenta algunas deficiencias. Definitivamente la principal es que no se establece los alcances financieros del municipio para llevar a cabo las obras establecidas. De las 89 obras programadas 93% tiene como principal responsable al Ayuntamiento lo que representa una carga sumamente pesada en términos de capacidad de financiamiento.

Un segundo problema (que ya había sido comentado anteriormente) radica en que el perfil de las obras proyectadas evidencia una visión coyuntural de la problemática local. En primer término, el 88% de las acciones son definidas como de corto plazo y sólo el 14% tiene alcances de largo plazo. En segundo término, la orientación de dichas obras parece responder, exclusivamente, a las necesidades básicas de la población, ignorando por completo las acciones que podrían apuntalar la estructura productiva local: las necesidades del sector productivo en materia de obra pública, no son incorporadas en el componente estratégico del PDULM, 1995, lo que constituye una grave omisión del mismo.

Si revisamos las acciones prioritarias definidas para Lagos de Moreno en el PROEDU, 1996-2000, y las comparamos con las del PDULM, 1995, no encontraríamos prácticamente ninguna coincidencia, es decir, la programación de acciones en el nivel estatal es totalmente diferente a la del municipal. Esta desvinculación entre los diferentes niveles de planeación territorial se hace evidente a lo largo de todo el documento en cual no se hace ningún señalamiento que demuestre la existencia de una articulación intergubernamental, dando la impresión de que la estrategia de desarrollo de la ciudad ignora que se encuentra condicionada (para bien o para mal) por una estrategia estatal de ordenamiento territorial. El círculo vicioso que se genera por el aislamiento y la desarticulación entre la planeación interurbana y la intraurbana representa desde nuestra perspectiva uno de los problemas más urgentes de resolver que enfrenta el sistema estatal de planeación Jalisco.

CONCLUSIONES

El análisis expuesto sobre la planeación del desarrollo de las ciudades medias de Jalisco nos permite establecer una serie de conclusiones sobre algunos de los retos que enfrenta el sistema estatal de planeación territorial. Hemos constatado que tanto en el nivel interurbano como en el intraurbano, los problemas a resolver, en cuanto a la consistencia interna de los planes, son muchos e importantes. Como lo señalamos en el primer capítulo, estos problemas representan un impedimento estructural para que la planificación pueda traducirse en acciones concretas que incidan sobre la organización espacial de la población y de las actividades económicas.

1. SOBRE EL NIVEL INTERURBANO DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

El estado actual de la planeación territorial en Jalisco en el nivel interurbano, puede constatarse en el PROEDU, 1996-2000. Hemos visto que dicho programa, en particular en lo concerniente a las ciudades medias del estado, presenta serias limitaciones en cuanto a su consistencia lógico-formal y su adecuación a la complejidad del fenómeno que pretende regular. Los vicios arraigados de la planeación en México como son la exagerada concepción espacialista de la problemática urbano-regional, las deficiencias y limitaciones del componente sustantivo de los planes, el desinterés en la dimensión temporal, la ausencia de un marco teórico que oriente la comprensión de la dinámica urbana, la desvinculación conceptual entre el proceso de urbanización y el desarrollo económico, entre otros, se encuentran presentes a lo largo del documento. En general, aún cuando los retos que enfrenta el Gobierno del Estado en materia de planeación territorial son muchos, podemos pensar que el avanzar en la construcción de un documento rector en la materia más consistente y de mejor calidad es una tarea fundamental.

a. Discontinuidad y descordinación en el ejercicio planificador

La información que pudimos recabar sobre el proceso de elaboración del programa nos reveló algunos aspectos que pueden explicar las limitaciones del documento³⁶. Como sucede generalmente, el programa fue realizado para cumplir en tiempo y forma con los requerimientos legales y con la coyuntura política: era necesario tener un programa de desarrollo urbano, independientemente de su calidad. Nosotros defendemos fervientemente la idea de que la acción planificadora no puede estar orientada por intereses políticos: la planeación debe ser un ejercicio de corte técnico-conceptual capaz de incorporar en sus formulaciones generales la dimensión política y no al revés. En general, en México, el ajustar los tiempos para la realización de los planes a los tiempos políticos representa, sin lugar a duda, una de las principales razones de la deficiente calidad de dichos documentos y una limitante estructural para poder llevar a cabo adecuadamente el complejo proceso de generación de conocimiento y de aproximación a la realidad.

En este sentido, las debilidades estructurales del programa se manifiestan con mayor claridad en el componente sustantivo, por lo que los problemas relacionados con el rigor teórico-conceptual siguen manifestándose como los más difíciles de resolver en el nivel interurbano de la planeación. Como lo señalamos anteriormente, los problemas endógenos a dicha práctica siguen constituyendo una cuestión central para el análisis. Resulta irónico que el PROEDU, 1996-2000, desconozca esto y señale que los aspectos relacionados con la gestión social e institucional constituyen "...el gran rezago de la planeación urbana y regional de las últimas décadas..." (Gobierno del Estado de Jalisco, 1996: 93) cuando en realidad, su deficiencias internas deberían seguir siendo consideradas como el problema fundamental de la acción planificadora³⁷.

³⁶ Esta información surge de pláticas informales con distintas personas que estuvieron o están relacionadas con la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado, en particular, con las tareas de planeación que esta dependencia realiza.

³⁷ Como señalamos en el capítulo 1, no pretendemos restarle importancia a los problemas relacionados con la gestión urbana. La idea que defendemos es que las fallas cometidas en la

Por otra parte, es evidente que no ha existido en Jalisco la planificación territorial como proceso. Cada uno de los programas parece ser elaborado sin tener en cuenta los referentes anteriores. Los esquemas de evaluación y seguimiento de los programas no son siquiera contemplados, lo que representa la posible explicación de los limitados avances logrados en cuanto a su consistencia lógico-formal. De hecho, los cambios sustantivos respecto al programa anterior son realmente pocos, por lo que no puede afirmarse que el sistema de planeación urbano-regional haya logrado avances significativos en los últimos seis años.

El PROEDU, 1996-2000, se encuentra lejos de articular una estrategia de ordenamiento integral del territorio. La manera como aborda el tema de los niveles intermedios de la jerarquía urbana no corresponde con la trascendencia que tienen y tendrán dichas localidades en el desarrollo urbano y regional del estado de Jalisco. Podemos concluir que el nivel interurbano de la planeación del desarrollo de las ciudades medias presenta aún deficiencias que se tendrán que ir resolviendo, por lo que el papel que estas localidades puedan tener dentro de las políticas territoriales del Gobierno del Estado se encuentra limitado.

b. la cuestión de la elevada concentración territorial

Una conclusión básica de nuestro análisis es que es necesario superar la obsesión que prevalece en el sistema estatal de planeación por ubicar a la concentración urbana como el principal (sino es que el único) problema de la organización territorial. Este hecho ha sido señalado por Gustavo Garza como un viejo vicio de la planeación urbana en México, que obscurece la percepción integral de la problemática de las ciudades y de las regiones (véase G. Garza, 1989).

Si partimos de la idea de que detener el crecimiento de la ciudad es una misión imposible, como lo explicamos en el segundo capítulo, valdría la pena preguntarnos si es justificable el simple hecho de intentarlo. Dentro de la

etapa de planeación constituyen un determinante de origen de los problemas que enfrenta, en el momento de la gestión, la acción pública en los centros urbanos.

perspectiva neoclásica de análisis urbano-regional se han estudiado aspectos relacionados con el tamaño óptimo de las ciudades. W. Alonso, uno de los teóricos más importantes en la materia ha concluido que "...aún las más grandes ciudades no han alcanzado un tamaño excesivo desde el punto de vista del crecimiento y la productividad" (W. Alonso, 1971: 67).

La renovación del patrón de concentración en el sistema urbano de Jalisco evidencia que Guadalajara ha sido capaz de competir exitosamente, tanto a nivel nacional como internacional, en la lucha por atraer inversión productiva. La Zona Metropolitana ha extendido sus fronteras productivas a los municipios de Tlajomulco y El Salto. Ha logrado iniciar un proceso de diversificación en su base económica manteniendo su competitividad en las ramas manufacturera y comercial y se ha consolidado como el principal centro de integración regional en el occidente del país.

Las implicaciones positivas que tiene el crecimiento económico de Guadalajara son varias, pero una sobresale por su impacto en el desarrollo social de nuestro estado: la generación de empleo. Si Guadalajara no hubiera logrado competir exitosamente con otras ciudades, la inversión productiva simplemente se hubiera localizado en otro lugar y Jalisco habría visto mermado su crecimiento económico.

La política de descentralización ha sido siempre definida con criterios *a priori* dejando de lado cualquier análisis profundo que pudiera sustentarla. Por ejemplo, si analizamos el caso del estado de Tamaulipas, constataríamos que su sistema de ciudades está compuesto por 6 localidades de entre 250 mil y 500 mil habitantes, lo que evidentemente resulta un sistema urbano equilibrado. Sin embargo, Tamaulipas aporta al PIB nacional menos de la mitad de lo que aportan Nuevo León o Jalisco, estados que cuentan con sistemas urbanos "excesivamente" desequilibrados por la existencia de grandes zonas metropolitanas, que a su vez constituyen el lugar en donde se concentra la generación de riqueza de dichas entidades.

Es cierto que no todo es color de rosa: resultaría absurdo considerar como positivo el creciente desequilibrio regional de Jalisco o los conflictos urbanos que

aquejan cada vez con mayor intensidad a la ciudad de Guadalajara. Pero hay que entender que el problema no es la concentración en sí misma, sino el hecho de que el crecimiento de la Zona Metropolitana, al no haberse dado de manera planificada, se encuentra fuera de todo control y se ha convertido en la causa estructural de los graves problemas regionales que enfrenta Jalisco.

Estos señalamientos no han sido considerados en su justa dimensión por el PROEDU, 1996-2000, e inclusive parecen contradecir lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en sus fracciones I, II y V en donde se establece que los objetivos del Programa Estatal de Desarrollo Urbano son, entre otros, lograr el equilibrio poblacional de la entidad, alentar la permanencia de la población en las ciudades medias y en el medio rural y desconcentrar las áreas urbanas de la entidad que presenten un crecimiento excesivo de la población. Es este un listado de buenas intenciones que en ningún momento considera las restricciones que la realidad le impone al sistema de planeación estatal. Habría pues que problematizar la discusión sobre la política de desconcentración de la ZMG, definiendo una estrategia de acción realista que pudiera garantizar un proceso de desarrollo regional más equilibrado, sin mermar desde el punto de vista de la productividad el desarrollo de la ciudad de Guadalajara.

2. SOBRE EL NIVEL INTRAURBANO DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

A partir del estudio del PDULM, 1995, podemos establecer el estado en el que se encuentra el nivel intraurbano de la planeación territorial en Jalisco. Se podría argumentar que el estudio de un solo caso no es representativo de todos los centros urbanos del estado. Sin embargo, al revisar los planes de desarrollo urbano de las otras ciudades medias (Ciudad Guzmán, Tepatitlán, Ocotlán y Puerto Vallarta), pudimos constatar que todos están hechos bajo un mismo formato y que su estructura interna es idéntica.

a. Capacidades locales y operación del proceso de planeación

El hecho señalado en el párrafo anterior tiene una explicación: los planes de desarrollo urbano de las ciudades medias de Jalisco (y de otras localidades) fueron realizados por el Gobierno del Estado³⁸. En este sentido, consideramos que un problema más complejo que el de superar las deficiencias de los planes es el hecho de que los gobiernos municipales no sean los responsables de su elaboración. ¿Qué sentido tiene contar con un inventario completo de planes de desarrollo urbano para las ciudades medias si los gobiernos locales no están involucrados en el proceso de planeación?

Sin lugar a dudas, el principal responsable de la dotación de los elementos infraestructurales que pueden impulsar el desarrollo de las ciudades son los gobiernos estatal y federal. Las carreteras, las telecomunicaciones, el suministro de energía eléctrica y de hidrocarburos, entre otros, representan infraestructura proyectada y financiada por la administración pública federal, mientras que las obras relacionadas con los servicios públicos municipales como agua potable, drenaje y vialidad, son financiados con recursos de origen mixto, es decir, que combinan inversión federal, estatal y municipal, lo que hace evidente la dependencia financiera y el reducido margen de maniobra en cuanto al ejercicio de recursos de los gobiernos municipales.

Sin embargo, nuestro planteamiento es en el sentido de que hay que cambiar la concepción de las regiones y los municipios de "objetos" a "sujetos" del desarrollo, como una condición indispensable para poder aspirar a la consolidación de los niveles intermedios de la jerarquía urbana. Boisier ha señalado al respecto que "Ninguna cantidad de recursos volcada por el Estado en una región es capaz de provocar su desarrollo si no existe realmente una sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, con una clase política, con una clase empresarial, con organizaciones sociales, sindicales, y gremiales de base, con proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo" (S. Boisier, 1989: 69).

³⁸ Esta información fue proporcionada por un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Si los Ayuntamientos fueron excluidos de la elaboración de los planes, es lógico pensar que las consultas a la ciudadanía fueron igualmente obviadas. Este aspecto tiene una gran importancia en el nivel intraurbano de la planeación territorial. Sin tratar de hacer una apología del concepto de participación social, consideramos que en la definición del rumbo que habrá de seguir el proceso de estructuración de las ciudades, en particular en lo referente a los usos y destinos del suelo establecidos en la zonificación urbana, la opinión de los usuarios del espacio urbano es condición indispensable para que la estrategia de ordenamiento pueda tener viabilidad. Los planes de desarrollo urbano de las ciudades medias de Jalisco son el más claro ejemplo de "la planeación desde arriba", modelo que, sin lugar a duda, ha dejado de ser viable, al menos en el nivel intraurbano de la planeación.

a. Las inconsistencias del PDULM, 1995

En función del estudio realizado en el capítulo 2 podemos definir los principales problemas en cuanto a la consistencia lógico-formal del PDULM, 1995. Nos parece evidente que ni la intervención del Gobierno del Estado en su elaboración fue suficiente para incrementar sustancialmente su calidad y de hecho, contribuyó a transferir al nivel municipal los mismos problemas de la planeación interurbana. Es cierto que los avances respecto a su referente anterior son notables, en especial en lo que se refiere a la digitalización de la cartografía de las ciudades³⁹. El problema radica en que todavía se encuentran lejos de conformar una estrategia consistente de ordenamiento urbano por dos razones fundamentales.

Por una parte, debido a que la capacidad de realizar un diagnóstico consistente es sumamente reducida: el componente sustantivo del PDULM, 1995, no logra entender los determinantes estructurales de la configuración del espacio urbano, ni define con claridad los puntos neurálgicos de la problemática local. Por

³⁹ Aún cuando, como vimos en el capítulo 3, la calidad del respaldo gráfico del PDULM, 1995 presenta todavía algunas limitaciones.

otra parte, en función de que la estrategia de acción se encuentra definida por criterios que parecen no tener ningún sustento: el componente estratégico del plan carece de un marco teórico de referencia que le brinde los elementos necesarios para entender los condicionantes básicos que determinan los patrones de desarrollo del espacio construido y, en consecuencia, es incapaz de definir acciones que puedan tener viabilidad y operar dentro de los límites de lo posible.

Un aspecto central en el que hay que avanzar es en la definición de líneas prioritarias de investigación que pudieran vincular la programación de acciones en cuanto a dotación de vivienda, equipamiento y suelo urbano con una estrategia de desarrollo económico local. Involucrar en la definición de la estrategia de ordenamiento territorial los intereses de los sectores productivos es una condición necesaria para que la política urbana logre incidir sobre el crecimiento económico y la productividad.

En general podemos decir que el camino que tiene por delante la planeación territorial en Jalisco es sumamente complejo. Nuestro principal aliento es que cada vez es más aceptado que la construcción de un sistema espacial planificado es un condición básica para el desarrollo integral de cualquier ciudad, región o país. Avanzar en la formación de planificadores profesionales, capaces de entender con mayor profundidad la realidad urbana y, en consecuencia, capaces de elaborar planes más consistentes, es una tarea prioritaria. De cualquier manera el punto de partida en la actualidad es mucho más alentador que aquel de hace 20 años: nuestra misión como planificadores es hacer de nuestra acción un ejercicio responsable, serio, objetivo y comprometido con el desarrollo de México.

ANEXO

Personal Ocupado por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados(1); Lagos de M., 1988 y 1993.

CMAP(2)	SECTOR Subsector	PERSONAL OCUPADO					
		NACIONAL		ESTATAL		LAGOS DE M.	
		1988	1993	1988	1993	1988	1993
3	MANUFACTURAS	2,640,472	3,246,042	175,271	222,742	2,134	3,922
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	543,703	704,317	49,202	63,936	1138	2,279
32	Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	423,323	547,290	33,386	37,561	611	629
33	Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles	135,365	168,023	10,141	13,846	95	92
34	Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	141,401	197,371	5,613	10,407	10	76
35	Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico	354,938	380,140	25,434	32,843	22	38
36	Productos minerales no metálicos, excluye los derivados del petróleo y el carbón	150,907	183,868	10,344	12,156	2	68
37	Industrias metálicas básicas	100,430	59,045	3,367	1,953	7	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos	756,296	962,060	36,692	47,434	240	740
39	Otras industrias	31,109	43,928	1,092	2,606	0	0
6	COMERCIO	2,166,350	3,212,873	162,406	242,668	2,014	3,346
61	Comercio al por mayor	432,461	679,331	32,011	53,624	272	365
62	Comercio al por menor	1,733,889	2,533,542	130,395	189,044	1,772	2,981
8 y 9	SERVICIOS	1,718,810	2,798,164	122,280	190,919	1,130	3,712
82	Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles	36,696	57,338	3,008	4,122	42	29
83	Servicios de alquiler de bienes muebles	15,486	49,503	1,365	3,476	4	68
92	Servicios educ., de investigación, médicos, de asist. social y de asociaciones civiles y religiosas	332,635	527,084	24,123	37,093	277	501
93	Restaurantes y hoteles	515,007	792,912	39,814	57,036	296	500
94	Servicios de esparcimiento, culturales, recreativos y deportivos	91,986	139,657	7,443	9,958	62	67
95	Servicios profesionales	345,141	682,146	18,355	37,770	137	2,100
96	Servicios de reparación y mantenimiento	292,290	437,787	23,572	34,748	301	412
97	Servicios relacionados con agrí., gana., const., trans., fin. y com.	82,569	117,737	4,600	6,716	6	35

Fuentes: INEGI (1989). Censos Económicos. X Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1989). Censos Económicos. XIII Censo Industrial. Resultados definitivos. México

INEGI (1984). Censos Económicos. XI Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1984). Censos Económicos. XIV Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

(1) Los subsectores fueron seleccionados por corresponder a las actividades económicas propiamente urbanas

(2) Clasificación Mexicana de Actividades y Productos

NOTA: En 1988, el subsector 81 esta incluido en el subsector 97

Desempeño Económico Local por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados; Lagos de M., 1988 - 1993.

CNAIP	MODELO BASE ECONOMICA								MODELO CAMBIO Y PARTICIPACION			CAMBIO TOTAL Ej 88-93
	INDICE ESPECIALIZACION			EMPLEO BASICO		% EMPLEO BASICO		Δ% 88-93	COMPONENTES			
	1988	1993	Δ% 88-93	1988	1993	1988	1993		Nacional	Estructural	Diferencial	
3												
31	1.35	2.68	98.02	159	1694	26.06	74.32	185.18	140	40	1488	1668
32	0.27	0.95	252.19	-257	174		27.70		22	6	506	534
33	0.09	0.45	409.71	-102	-48				2	0	80	82
34	0.19	0.32	70.20	-95	-88				5	4	45	54
35	0.07	0.08	16.19	-274	-278				5	-3	16	17
36	0.06	0.31	448.30	-118	-85				2	0	59	61
37	2.88	0.00	-100.00	157	-49	65.23		-100.00	55	-154	-141	-240
38	0.00	0.64		-631	-59				0	0		740
39		0.00			-37							
3												
61	0.67	0.52	-22.53	-136	-342				131	23	-61	93
62	1.08	1.13	4.28	136	342	7.70	11.49	49.24	852	-38	395	1209
8 y 9												
62	1.67	0.38	-77.13	17	-47	40.02		-100.00	26	-3	-37	-13
63	0.30	1.04	246.31	-9	2		3.43		3	4	58	64
62	1.21	0.72	-40.75	48	-198	17.31		-100.00	174	-13	63	224
63	0.84	0.48	-43.22	-58	-552				185	-26	44	204
64	0.98	0.36	-63.16	-1	-118				39	-7	-27	5
65	0.58	2.32	301.36	-100	1195		56.91		86	48	1820	1963
66	1.49	0.71	-52.54	100	-169	33.11		-100.00	189	-41	-37	111
67	1.06	0.24	-77.79	4	-113	5.95		-100.00	38	-18	-47	-26

Personal Ocupado por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados(1); P. Vallarta, 1988 y 1993.

CMAF(2)	SECTOR Subsector	PERSONAL OCUPADO					
		NACIONAL		ESTATAL		PTO. VALLARTA	
		1988	1993	1988	1993	1988	1993
3	MANUFACTURAS	2,640,472	3,246,042	175,271	222,742	497	1,047
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	543,703	704,317	49,202	63,936	225	469
32	Texiles, prendas de vestir e industria del cuero	423,323	547,290	33,386	37,561	22	66
33	Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles	135,365	168,023	10,141	13,846	79	116
34	Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	141,401	197,371	5,613	10,407	39	199
35	Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico	354,938	380,140	25,434	32,843	0	2
36	Productos minerales no metálicos, excluye los derivados del petróleo y el carbón	150,907	183,868	10,344	12,156	63	90
37	Industrias metálicas básicas	100,430	59,045	3,367	1,953	2	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos	759,296	962,060	36,692	47,434	64	100
39	Otras industrias	31,109	43,928	1,092	2,606	3	5
6	COMERCIO	2,169,350	3,212,873	162,406	242,668	5,262	7,922
61	Comercio al por mayor	433,461	679,331	32,011	53,624	627	1,003
62	Comercio al por menor	1,735,889	2,533,542	130,395	189,044	4,635	6,919
8 y 9	SERVICIOS	1,718,810	2,798,164	122,280	190,919	10,627	15,883
82	Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles	36,696	57,338	3,008	4,122	169	609
83	Servicios de alquiler de bienes muebles	19,486	49,503	1,365	3,476	48	111
92	Servicios educ., de investigación, médicos, de asist. social y de asociaciones civiles y religiosas	333,635	527,084	24,123	37,093	381	800
93	Restaurantes y hoteles	515,007	792,912	39,814	57,036	8,597	11,615
94	Servicios de esparcimiento, culturales, recreativos y deportivos	91,986	139,657	7,443	9,958	124	387
95	Servicios profesionales	345,141	682,146	18,355	37,770	613	872
96	Servicios de reparación y mantenimiento	293,290	437,787	23,572	34,748	374	817
97	Servicios relacionados con agri., gana., const., trans., fin. y com.	83,569	111,737	4,600	6,716	321	672

Fuentes: INEGI (1983). Censos Económicos. X Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1983). Censos Económicos. XIII Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

INEGI (1994). Censos Económicos. XI Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1994). Censos Económicos. XIV Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

(1) Los subsectores fueron seleccionados por corresponder a las actividades económicas propiamente urbanas

(2) Clasificación Mexicana de Actividades y Productos

NOTA: En 1988, el subsector 81 está incluido en el subsector 97

Desempeño Económico Local por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados; P.Vallarta, 1988 - 1993.

CMAI ²	MODELO BASE ECONOMICA								MODELO CAMBIO Y PARTICIPACION			
	INDICE ESPECIALIZACION			EMPLEO BASICO		% EMPLEO BASICO		Δ% 88-93	COMPONENTES			CAMBIO TOTAL Ej 88-93
	1988	1993	Δ% 88-93	1988	1993	1988	1993		Nacional	Estructural	Diferencial	
3												
31	2.20	2.06	-6.10	123	336	54.52	71.73	31.58	52	15	178	244
32	0.28	0.37	35.41	-58	-37				5	1	38	44
33	3.10	2.14	-30.97	54	84	67.75	72.74	7.36	18	1	18	37
34	1.47	3.13	113.32	12	162	31.76	31.33	156.11	9	6	145	160
35	0.00	0.02		-67	-70				0	0		2
36	2.22	1.52	-31.58	35	55	54.91	31.55	12.08	14	-	13	27
37	0.11	0.00	-100.00	-17	-11				0	-	-1	-2
38	0.45	0.32	-28.04	-79	-81				15	2	19	36
39	0.51	0.35	-31.12	-3	-3				1	1	1	2
6												
61	0.60	0.60	0.41	-424	-672				302	54	20	376
62	1.10	1.11	0.62	424	672	9.16	9.71	6.07	2230	-100	154	2284
8 y 9												
82	0.74	1.87	151.21	-58	284			-46.56	106	-11	345	440
83	0.40	0.40	-0.85	-72	-170				30	44	-11	63
92	0.18	0.27	44.77	-1682	-2192				239	-18	198	419
93	2.70	2.58	-4.42	5413	7114	62.96	31.25	-2.72	5399	-780	-1621	3018
94	0.22	0.49	123.91	-445	-406				78	-14	199	263
95	0.29	0.23	-21.60	-1521	-3000				385	214	-340	259
96	0.21	0.33	59.41	-1439	-1668				235	-51	259	443
97	0.62	1.06	70.54	-196	38			5.62	202	-93	243	351

Personal Ocupado por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados(1); Cd. Guzmán, 1938 y 1993.							
CMAF(2)	SECTOR Subsector	PERSONAL OCUPADO					
		NACIONAL		ESTATAL		CD. GUZMÁN	
		1988	1993	1988	1993	1988	1993
3	MANUFACTURAS	2,640,472	3,246,042	175,271	222,742	634	1,738
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	543,703	704,317	49,202	63,936	220	739
32	Texiles, prendas de vestir e industria del cuero	423,323	547,290	33,336	37,561	27	63
33	Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles	135,365	168,023	10,141	13,846	124	244
34	Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	14,401	197,371	5,613	10,407	24	254
35	Sustancias químicas productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico	354,938	380,140	25,434	32,843	52	85
36	Productos minerales no metálicos, excluye los derivados del petróleo y el carbón	150,907	183,868	10,344	12,156	95	132
37	Industrias metálicas básicas	100,430	59,045	3,367	1,953	8	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos	759,296	362,060	36,632	47,434	84	220
39	Otras industrias	31,109	43,928	1,062	2,606	0	1
6	COMERCIO	2,169,350	3,212,873	162,406	242,668	2,952	4,561
61	Comercio al por mayor	433,461	379,331	32,011	53,624	435	602
62	Comercio al por menor	1,735,889	2,533,542	130,395	189,044	2,517	3,959
8 y 9	SERVICIOS	1,718,810	2,798,164	122,280	190,919	2,300	3,020
82	Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles	36,696	57,338	3,008	4,122	16	12
83	Servicios de alquiler de bienes muebles	19,486	49,503	1,365	3,476	21	52
92	Servicios educ., de investigación, médicos, de asist. social y de asociaciones civiles y religiosas	333,635	527,084	24,123	37,093	424	689
93	Restaurantes y hoteles	515,007	792,912	39,814	57,036	498	714
94	Servicios de esparcimiento, culturales, recreativos y deportivos	91,986	139,657	7,443	9,958	114	135
95	Servicios profesionales	345,141	382,146	18,355	37,770	552	493
96	Servicios de reparación y mantenimiento	293,290	437,787	23,572	34,748	611	857
97	Servicios relacionados con agrí., gana., const., trans., fin. y com.	83,569	111,737	4,600	6,716	64	68

Fuentes: INEGI (1989). Censos Económicos. X Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1989). Censos Económicos. XIII Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

INEGI (1994). Censos Económicos. XI Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1994). Censos Económicos. XIV Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

(1) Los subsectores fueron seleccionados por corresponder a las actividades económicas propiamente urbanas

(2) Clasificación Mexicana de Actividades y Productos

NOTA: En 1988, el subsector 81 está incluido en el subsector 97

Desempeño Económico Local por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados; Cd. Guzmán, 1988 - 1993.

CMAIP	MODELO BASE ECONOMICA								MODELO CAMBIO Y PARTICIPACION			
	INDICE ESPECIALIZACION			EMPLEO BASICO		% EMPLEO BASICO		$\Delta\%$ 88-93	COMPONENTES			CAMBIO TOTAL
	1988	1993	$\Delta\%$ 88-93	1988	1993	1988	1993		Nacional	Estructural	Diferencial	Eij 88-93
3												
31	1.69	1.96	16.29	89	570	40.66	77.12	89.66	50	15	454	519
32	0.27	0.21	-19.06	-75	-68				6	2	28	36
33	3.82	2.71	-28.91	91	204	73.79	83.47	13.11	28	1	90	120
34	0.71	2.40	240.02	-10	207		81.34		6	4	221	230
35	0.61	0.42	-31.56	-33	-6				12	-8	29	33
36	2.62	1.34	-48.86	59	88	61.86	66.55	7.59	22	-1	16	37
37	0.33	0.00	-100.00	-16	-14				2	-5	-5	-8
38	0.46	0.43	-7.30	-98	-11				19	3	114	136
39	0.00	0.04		-7	-10				0	0	0	1
6												
61	0.74	0.62	-15.36	-155	-362				209	37	-80	167
62	1.07	1.10	3.30	155	362	6.15	9.15	48.79	1211	-54	285	1442
8 y 9												
82	0.33	0.19	-40.49	-33	-90				10	-1	-13	-4
83	0.81	0.97	20.85	-5	-1				13	19	-1	31
92	0.95	1.21	27.53	-22	120		17.44		266	-20	19	265
93	0.72	0.83	15.46	-191	-142				313	-44	-53	216
94	0.93	0.90	-3.29	-9	-16				72	-13	-38	21
95	1.20	0.67	-43.97	90	-243	16.33			347	192	-598	-59
96	1.56	1.81	16.50	219	385	35.77	44.87	25.44	384	-83	-55	246
97	0.57	0.56	-1.48	-48	-53				40	-19	-18	4

Personal Ocupado por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados(1); Ocotlán, 1988 y 1993.

CMAP(2)	SECTOR Subsector	PERSONAL OCUPADO					
		NACIONAL		ESTATAL		OCOTLÁN	
		1988	1993	1988	1993	1988	1993
3	MANUFACTURAS	2 640,472	3,246,042	75,271	222,742	1,851	4,038
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	543,703	704,317	49,202	63,936	576	835
32	Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	423,323	547,290	33,386	37,561	155	901
33	Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles	135,365	168,023	10,141	13,846	997	1,793
34	Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	141,401	197,371	5,613	10,407	15	54
35	Sustancias químicas productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico	354,936	380,140	25,434	32,843	4	12
36	Productos minerales no metálicos, excluye los derivados del petróleo y el carbón	150,907	183,868	10,344	12,156	25	123
37	Industrias metálicas básicas	100,430	59,045	3,367	1,953	0	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos	759,296	962,060	36,692	47,434	79	313
39	Otras industrias	31,109	43,928	1,092	2,606	0	7
6	COMERCIO	2 169,350	3,212,873	62,406	242,668	2,190	3,627
61	Comercio al por mayor	433,461	679,331	32,011	53,624	280	554
62	Comercio al por menor	1 735,889	2,533,542	30,395	189,044	1,910	3,073
8 y 9	SERVICIOS	1 718,810	2,798,164	22,280	190,919	1,210	2,156
82	Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles	36,696	57,338	3,008	4,122	10	11
83	Servicios de alquiler de bienes muebles	19,486	49,503	1,365	3,476	9	55
92	Servicios educ., de investigación, médicos, de asist. social y de asociaciones civiles y religiosas	333,635	527,084	24,123	37,093	33	489
93	Restaurantes y hoteles	515,007	792,912	39,814	57,036	270	570
94	Servicios de esparcimiento, culturales, recreativos y deportivos	91,986	139,657	7,443	9,958	64	105
95	Servicios profesionales	345,141	682,146	18,355	37,770	155	344
96	Servicios de reparación y mantenimiento	293,290	437,787	23,572	34,748	325	506
97	Servicios relacionados con agrí., gana., const., trans., fin. y com.	83,569	111,737	4,600	6,716	44	76

Fuentes: INEGI (1989). Censos Económicos. X Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1989). Censos Económicos. XIII Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

INEGI (1994). Censos Económicos. XI Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1994). Censos Económicos. XIV Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

(1) Los subsectores fueron seleccionados por corresponder a las actividades económicas propiamente urbanas

(2) Clasificación Mexicana de Actividades y Productos

NOTA: En 1988, el subsector 81 está incluido en el subsector 97

Desempeño Económico Local por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados; Ocotlán, 1988 - 1993.

CMAI ²	MODELO BASE ECONOMICA								MODELO CAMBIO Y PARTICIPACIÓN			
	INDICE ESPECIALIZACIÓN			EMPLEO BÁSICO		% EMPLEO BÁSICO		Δ% 88-93	COMPONENTES			CAMBIO TOTAL Eij 88-93
	1938	1993	Δ% 88-93	1988	1993	1988	1993		Nacional	Estructural	Diferencial	
3												
31	1.51	0.95	-36.94	195	341	33.83	40.87	20.81	132	38	89	259
32	0.52	1.32	153.37	-142	517		57.42		33	10	701	746
33	10.51	8.58	- 8.35	902	1675	90.48	93.43	3.26	229	12	555	796
34	0.15	0.22	45.34	-84	-84				3	2	33	39
35	0.02	0.03	57.85	-245	-254				1	-1	8	8
36	0.24	0.54	127.55	-81	-6				3	0	93	98
37	0.00	0.00	#DIV/0!	-70	-41				0	0	#DIV/0!	0
38	0.15	0.26	76.21	-453	-361				18	3	213	234
39	0.00	0.13	#DIV/0!	-22	-24				0	0	#DIV/0!	7
6												
61	0.64	0.72	- 2.90	-158	-213				135	24	115	274
62	1.09	1.07	-1.42	158	213	8.25	6.93	-16.03	919	-41	285	1163
8 y 11												
82	0.39	0.25	-35.68	-16	-33				3	-1	-5	1
83	0.96	1.44	1 9.78	-5	17		30.65		3	8	32	46
92	0.14	1.20	756.98	-202	83		16.95		21	-2	437	456
93	0.74	0.93	25.28	-93	-41				170	-24	151	300
94	0.99	0.98	-1.27	-1	-3				40	-7	8	41
95	0.64	0.65	2.60	-88	-182				97	54	38	189
96	1.57	1.50	-4.70	119	169	36.47	33.34	-8.59	204	-44	21	181
97	0.75	0.88	8.03	-15	-10				28	-13	17	32

Personal Ocupado por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados(1); Tepatlilán, 1988 y 1993.

CMAP(2)	SECTOR Subsector	PERSONAL OCUPADO					
		NACIONAL		ESTATAL		TEPATILÁN	
		1988	1993	1988	1993	1988	1993
3	MANUFACTURAS	2,840,472	3,246,042	175,271	222,742	1,203	2,383
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	543,703	704,317	49,202	63,936	741	1,164
32	Téxtil, prendas de vestir e industria del cuero	423,323	547,290	33,396	37,561	125	409
33	Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles	35,365	166,023	10,141	13,846	9	71
34	Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	41,401	197,371	5,613	10,407	6	22
35	Sustancias químicas productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico	354,938	380,140	25,434	32,843	38	69
36	Productos minerales no metálicos, excluye los derivados del petróleo y el carbón	50,907	183,868	10,344	12,156	34	59
37	Industrias metálicas básicas	00,430	56,045	3,367	1,953	0	0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos	759,296	962,080	36,692	47,434	250	575
39	Otras industrias	31,109	43,928	1,092	2,606	0	0
6	COMERCIO	2,699,350	3,212,873	162,406	242,668	2,019	3,928
61	Comercio al por mayor	433,461	676,331	32,011	53,624	339	635
62	Comercio al por menor	1,735,889	2,536,542	130,395	189,044	1,680	3,293
8 y 9	SERVICIOS	1,718,810	2,796,164	122,280	190,919	1,439	3,043
82	Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles	36,696	57,338	3,008	4,122	8	27
83	Servicios de alquiler de bienes muebles	19,488	46,503	1,365	3,476	21	42
92	Servicios educ., de investigación, médicos, de asist. social y de asociaciones civiles y religiosas	333,635	527,084	24,123	37,083	339	676
93	Restaurantes y hoteles	515,007	792,912	39,814	57,036	422	814
94	Servicios de esparcimiento, culturales, recreativos y deportivos	91,986	136,657	7,443	9,958	217	70
95	Servicios profesionales	345,141	682,146	18,355	37,770	154	625
96	Servicios de reparación y mantenimiento	293,280	437,787	23,572	34,748	237	722
97	Servicios relacionados con agrí., gana., const., trans., fin. y com.	83,569	111,737	4,600	6,716	41	67

Fuente: INEGI (1989). Censos Económicos. X Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1989). Censos Económicos. XIII Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

INEGI (1994). Censos Económicos. XI Censo Comercial y de Servicios. Resultados definitivos. México

INEGI (1994). Censos Económicos. XIV Censo Industrial. Resultados definitivos. México.

(1) Los subsectores fueron seleccionados por corresponder a las actividades económicas propiamente urbanas

(2) Clasificación Mexicana de Actividades y Productos

NOTA: En 1988, el subsector 61 está incluido en el subsector 97

Desempeño Económico Local por Subsectores de Actividades Económicas Seleccionados; Tepatlán, 1988 - 1993.

CMAP	MODELO BASE ECONÓMICA							MODELO CAMBIO Y PARTICIPACIÓN			CAMBIO TOTAL Ej 88-93	
	INDICE ESPECIALIZACIÓN			EMPLEO BÁSICO		% EMPLEO BÁSICO		.% 88-93	COMPONENTES			
	1988	1993	Δ% 88-93	1988	1993	1988	1993		Nacional	Estructural		Diferencial
3												
31	2.90	2.28	-24.74	493	843	68.57	72.43	8.81	170	49	204	423
32	0.65	1.02	57.07	-68	180		39.04		29	8	243	284
33	0.15	0.58	294.43	-53	-6				2	0	60	62
34	0.09	0.15	63.03	-58	-68				1	1	14	16
35	0.23	0.25	5.22	-124	-104				9	-6	26	31
36	0.49	0.44	-1.61	-35	-25				8	0	18	25
37	0.00	0.00		-46	-27				0	0		0
38	0.72	0.81	1.268	-96	137		23.77		57	9	258	325
39	0.00	0.00		-14	-20				0	0		0
6												
61	0.84	0.76	-9.01	-64	-196				163	29	104	296
62	1.04	1.06	2.24	64	196	3.83	5.94	54.86	808	-36	841	1613
8 y 9												
82	0.26	0.43	66.29	-23	-35				5	-1	14	19
83	1.29	0.78	-39.39	5	-12	22.32		-100.00	13	19	-11	21
92	1.21	1.18	-2.83	60	103	17.90	15.21	-13.62	213	-16	140	337
93	0.98	0.94	-3.55	-9	-48				265	-37	164	392
94	2.32	0.46	-83.64	140	-82	64.51		-100.00	139	-24	-259	-147
95	0.53	0.84	68.08	-135	-117				97	54	321	471
96	0.97	1.52	57.12	-9	246		34.09		149	-32	368	485
97	0.39	0.55	5.91	-29	-55				29	-12	12	26



PLAN DE DESARROLLO URBANO

LAGOS DE MORENO, JAL.
MPIO. LAGOS DE MORENO

SIMBOLOGIA:

- PROPIEDAD EJEC. Y COMARL.
- PROPIEDAD PUBLICA EN GRANDES SUPERFICIES
- PROPIEDAD PUBLICA EN PEQUEÑAS SUPERFICIES
- PROPIEDAD PRIVADA
- ZONAS ENDESAZAR
- ZONAS EN PROCESO DE REVALORACION
- AREA DE VALOR PROMEDIADO
- AREA DE VALOR PATRIMONIAL
- MONUMENTO DE VALOR HISTORICO
- LIMITE DE COLONIA O BARRIO
- LIMITE DEL AREA URBANA ACTUAL
- CENTRO BARRIAL
- SUBCENTRO URBANO
- CENTRO URBANO

ESTRUCTURA URBANA Y TENENCIA DEL SUELO

D-3



ESCALA 1:10,000
NOVIEMBRE 1983

H. AYTO. DE LAGOS DE MORENO
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. SEDELR



PLAN DE DESARROLLO URBANO

LAGOS DE MORENO, JAL.
MPIO. LAGOS DE MORENO

SIMBOLOGIA:

UTILIZACION DEL SUELO

EQUIPAMIENTO URBANO

USO ACTUAL DEL SUELO **D-4**



H. AYTO. DE LAGOS DE MORENO
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. SEDEUR

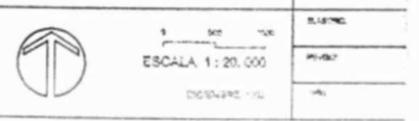
PLAN DE DESARROLLO URBANO

LAGOS DE MORENO, JAL. MPIO. LAGOS DE MORENO

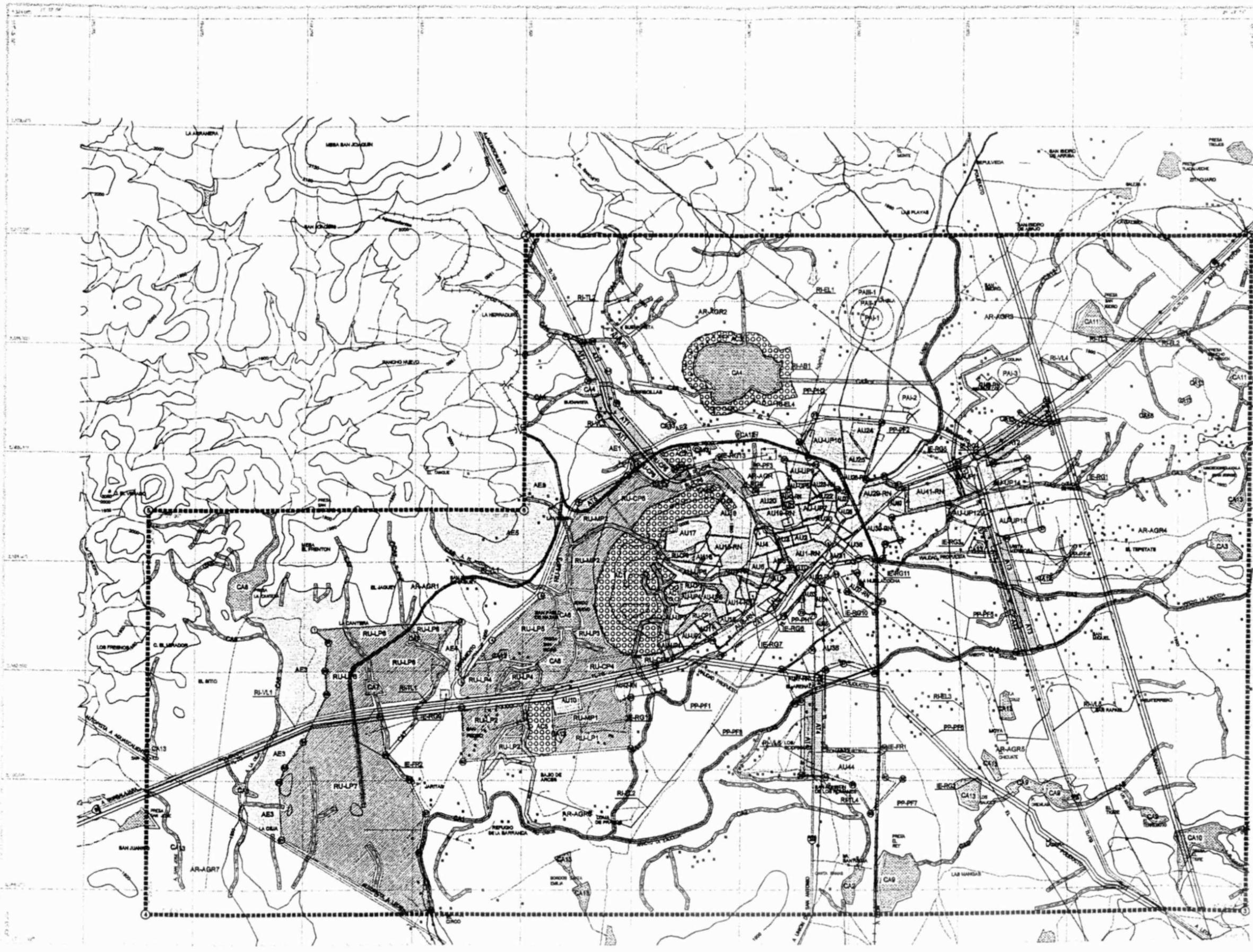
SIMBOLOGIA:

AREAS URBANIZADAS	AREAS RUSTICAS
<ul style="list-style-type: none"> AR-AGR1 AREA RECREATIVA AR-AGR2 AREA RECREATIVA AR-PBC AREA DE RECREACION PROGRESIVA AR-FOR AREA RECREATIVA FORESTAL AR-AGR3 AREA RECREATIVA AR-AGR4 AREA RECREATIVA AR-AGR5 AREA RECREATIVA 	<ul style="list-style-type: none"> AR-AGR AREA RUSTICA AR-PBC AREA RUSTICA AR-FOR AREA RUSTICA
AREAS DE PROTECCION HISTORICO PATRIMONIAL	AREAS DE ACTIVIDAD EXTRACTIVAS
<ul style="list-style-type: none"> PP-PH PROTECCION AL PATRIMONIO HISTORICO PP-PC PATRIMONIO CULTURAL PP-PF PROTECCION FORESTAL PP-GTD PROTECCION DE TRAZADOS DE SERVICIOS 	<ul style="list-style-type: none"> AE AREA DE ACTIVIDAD EXTRACTIVA
AREAS DE RESERVA URBANA	AREAS NATURALES PROTEGIDAS
<ul style="list-style-type: none"> RU-CP A CORPO PLAZA RU-MP A MEDIO PLAZA RU-LP A LARGO PLAZA 	<ul style="list-style-type: none"> CA-1 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-2 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-3 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-4 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-5 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-6 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-7 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-8 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-9 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-10 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-11 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-12 AREA NATURAL PROTEGIDA CA-13 AREA NATURAL PROTEGIDA
AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES	AREAS DE CONSERV. ECOLOGICA
<ul style="list-style-type: none"> IE-AV AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES IE-PT AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES IE-FR AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES IE-ML AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES IE-RS AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES IE-RG AREAS DE RESTRICCION DE INST. ESPECIALES 	<ul style="list-style-type: none"> CA-14 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-15 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-16 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-17 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-18 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-19 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-20 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-21 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-22 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-23 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-24 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-25 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-26 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-27 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-28 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-29 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-30 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-31 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-32 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-33 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-34 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-35 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-36 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-37 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-38 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-39 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-40 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-41 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-42 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-43 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-44 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-45 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-46 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-47 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-48 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-49 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA CA-50 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA
AREAS DE RESTRICCION POR PASO DE INFRAEST. INSTALACION DE AREA POTABLE	AREAS DE PROTECCION A CAUCES Y CUERPOS DE AGUA
<ul style="list-style-type: none"> RI-AB AREAS DE RESTRICCION POR PASO DE INFRAEST. INSTALACION DE AREA POTABLE RI-DR AREAS DE RESTRICCION POR PASO DE INFRAEST. INSTALACION DE AREA POTABLE RI-EL AREAS DE RESTRICCION POR PASO DE INFRAEST. INSTALACION DE AREA POTABLE RI-TL AREAS DE RESTRICCION POR PASO DE INFRAEST. INSTALACION DE AREA POTABLE RI-VL AREAS DE RESTRICCION POR PASO DE INFRAEST. INSTALACION DE AREA POTABLE 	<ul style="list-style-type: none"> PA-I AREA DE PROTECCION A CAUCES Y CUERPOS DE AGUA PA-II AREA DE PROTECCION A CAUCES Y CUERPOS DE AGUA PA-III AREA DE PROTECCION A CAUCES Y CUERPOS DE AGUA
AREAS DE TRANSICION	LIMITE DE CENTRO DE POBLACION
<ul style="list-style-type: none"> AT AREA DE TRANSICION 	<ul style="list-style-type: none"> ○ LIMITE DE CENTRO DE POBLACION
	LIMITE DE AREAS
	<p>NOTA: Después de las iniciales se incluirá el número que le corresponde a cada ítem.</p>

CLASIFICACION DE AREAS



H. AYUNTAMIENTO DE LAGOS DE MORENO
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. SEDEUR



PLAN DE DESARROLLO URBANO

LAGOS DE MORENO, JAL.
MPIO. LAGOS DE MORENO

SIMBOLOGIA:

VALIDAD	EXISTENTE	EN PROYECTO	
VR	REGIONAL CARRETERA DE CUOTA	VR	OV
VR	CARRETERA LIBRE	VR	CB
VP	PRINCIPAL	VP	SU
VC	SECUNDARIA	VC	CU
VS	SUB-COLECTORA	VS	
	CALLE LOCAL	CALLE LOCAL	CONECTOR
	CALLE PRINCIPAL	CALLE PRINCIPAL	LAJOTE DE BARRIO
	SEÑALES CARRETERAS	SEÑAL	LAJOTE DE SERVIDIO



PLANO	ESTRUCTURA URBANA	HOJA	E-3
	ESCALA 1:20,000	ELABORADO	
	ENCUADRE 1:500	PROYECTO	

H. AYUNTAMIENTO DE LAGOS DE MORENO
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. SEDEUR

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, A. G. et al, 1996, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México, México.

_____, 1997, *Política pública y base económica en seis ciudades medias de México*, El Colegio de México, México.

Aguilar, I., 1993, *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*, El Colegio de México, México.

Alfaro, E., 1995, *Propuesta para la creación del centro metropolitano de información para el desarrollo urbano*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México.

Alonso, W., 1971, "The Economic of Urban Size", en *Papers of the Regional Science Association*, vol. XXVI.

_____, 1980, "Five bell - Shapes in Development", en *Papers of the Regional Science Association*, núm. 45.

Azuela A., 1989, "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, G. (coordinador), 1989, *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México.

Berry, J. L., 1988, "Migration resevals in perspective: the long-wave evidence", en *International Regional Science Review*, vol. 11, núm. 3.

Bettelheim, C., 1959, *Studies in the Theory of Planning*, Asia Publishing House, Londres, Inglaterra.

Boisier, S., 1976, *Diseño de planes regionales*, Alianza Editorial, Madrid, España.

_____, 1989, "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", en E. Laurelli y A. Rofman, *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert, Ediciones CEUR, Buenos Aires, Argentina.

Burchell, R. y Sternlieb, G., 1978, *Planning Theory in the 1980's: A Search for Future Directions*, Center for Urban Policy Research, New Jersey, Estados Unidos.

Castells, M., 1976, *La Cuestión Urbana*, Siglo XXI Editores, México.

Castillo, M. A., 1988, *Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional*, Tesis de Maestría, El Colegio de México, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril de 1997, Instituto Federal Electoral, México.

Coraggio, J. L., 1987, *Territorios en Transición*, Ciudad, Quito, Ecuador.

_____, 1979, "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", en *Avances de Investigación No. 3*, El Colegio de México (mimeo), México.

Chadwick, G., 1971, *A Systems View of Planning*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

De Mattos, C., 1987, "Mito y realidad de la planeación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos", en *Seminario-Taller sobre la Investigación Urbana en América Latina*, ILPES, Quito, Ecuador.

Fainstein, N. y Fainstein, S., 1979, "New Debates in Urban Planning: the Impact of Marxist Theory within the United States", en C. Paris, 1982, *Critical Readings in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

Faludi, Andreas, 1973, *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

Friedmann, J., 1967, "La Planificación Regional como un Campo de Estudio", en *Cuadernos de Desarrollo Urbano Regional*, Universidad Católica de Chile, Chile.

_____, 1973, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Anchor Press, New York, Estados Unidos.

Garza, G., 1985, *El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México.

_____, 1988, "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983 – 1988)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, El Colegio de México, México.

_____, 1989, *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978 – 1988*, El Colegio de México, México.

_____, 1992, *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*, El Colegio de México, México.

_____, 1998, *La Gestión Municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989 – 1994*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

_____, 1998 -a-, *La estructura socioespacial de Monterrey, 1970-1990*, trabajo que forma parte del proyecto "Políticas Urbanas en Grandes Metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto", Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte.

_____, 1999, *Dialectics of urban and regional disparities in México, 1970-1996*, trabajo presentado en la conferencia "Confronting development: assesing Mexico's economic and social challenges", en la Universidad de California, San Diego, Estados Unidos.

Geyer, H., 1993, "A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization", en *International Regional Science Review*, vol. 15, núm. 2.

Gilbert, A., 1979, "La puesta en práctica de los planes regionales, ¿ejecución deficiente o algo más?", en Boisier, S. et al, 1981, *Las bases de la planificación regional en América Latina*, Chile.

Glasson, J., 1974, *An Introduction to Regional Planning*, Hutchinson of London, Inglaterra.

Gobierno del Estado de Jalisco, 1991, *Programa Estatal de Desarrollo Urbano 1991-1995*, Gobierno del Estado, Jalisco, México.

_____, 1993, *Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado, Jalisco, México.

_____, 1995, *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado, Jalisco, México.

_____, 1996, *Programa Estatal de Desarrollo Urbano 1996-2000*, Gobierno del Estado, Jalisco, México.

Gobierno del Estado de Nuevo León, 1995, *Plan Multidimensional de Desarrollo Urbano de Nuevo León 1995-2020*, Gobierno del Estado, Nuevo León, México.

González, S. M., 1998, "Descentralización económico-poblacional y renovación metropolitana. El caso del estado de Jalisco", en *Notas*, núm. 4, INEGI, 1998, México.

H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, 1995, *Plan de Desarrollo Urbano de Lagos de Moreno, 1995*, H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, Jalisco, México.

_____, 1993, *Plan General Urbano de Lagos de Moreno, 1993*, H. Ayuntamiento de Lagos de Moreno y Gobierno del Estado, Jalisco, México.

Hall, P., 1989, *Urban and Regional Planning*, Unwin Hyman, Londres, Inglaterra.

Hansen, N., 1990, "Impacts of small and intermediate-Sized Cities on Population Distribution: Issues and Responses", en *Regional Development Dialogue*, vol. 1, núm. 11.

Harvey, D., 1985, *The Urbanization of Capital*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

Hoyt, H., 1939, *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*, Federal Housing Administration, Washington, D. C., USA.

INEGI, 1984, *X Censo de Población y Vivienda, 1980, Jalisco*, INEGI, México.

_____, 1991, *XI Censo de Población y Vivienda, 1990, Jalisco*, INEGI, México.

_____, 1996, *Conteo de Población y Vivienda, 1995, Resultados Definitivos del Estado de Jalisco*, INEGI, México.

Jaramillo, S., 1982, *El Precio del Suelo Urbano y la Naturaleza de sus Componentes*, CEDE, Universidad de los Andes, Colombia

_____, 1990, "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá", en Pradilla, E., 1990, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-Xochimilco, México.

Kuklinski, A., 1975, *Regional Development and Planning: International Perspectives*, Sijthoff – Leyden, Canadá.

Lefebvre, H., 1968, *El Derecho a la Ciudad*, Editores Península, Barcelona.

Lipietz, A., 1979, *El Capital y su Espacio*, Siglo XXI Editores, México.

Lojkine, J., 1979, *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*, Siglo XXI Editores, México.

Markussen, R. A., 1987, *Profit cycles, oligopoly and regional development*, The MIT Press, Cambridge, Massachusets.

Martínez, M., 1985, *Industrialización en México*, El Colegio de México, México.

Massey, D., 1979, "In What Sense a Regional Problem?", en *Regional Studies*, vol. 13, Pergamon Press, Ltd., Great Britain.

Matus, C., 1980, *Planificación de Situaciones*, F.C.E., México.

Paris, C., 1982, *Critical Readings in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

Preteceille, E., 1974, "Urban Planning: The Contradictions of Capitalist Urbanisation", en C. Paris, 1982, *Critical Readings in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

Salazar, H., 1984, *La dinámica de crecimiento de ciudades intermedias de México*, El Colegio de México, México

Smith, N., 1990, *Uneven Development, nature, capital and the production of space*, Ideas, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra.

Thomas, M., 1979, "The Procedural Planning Theory of A. Faludi", en Paris, C., 1982, *Critical Readings in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

Topalov, C., 1979, *La Urbanización Capitalista*, Editorial Edicol, México.

Torres, J. V., 1998, *La Planeación Urbana en Puerto Vallarta*, Tesis de Maestría, El Colegio de México, México.

Williamson, J., 1965, "Regional Inequality an the Process of National Development: A Description of the Patterns", en *Economic Development and cultural Change*, núm. 13.

Ziccardi, A., 1991, *Las obras públicas de la Ciudad de México*, UNAM, México.