

# **PLANIFICACIÓN URBANA Y NIVELES DE BIENESTAR EN EL ESTADO DE JALISCO: 1940-1995**

M.C. Ma del Carmen Macías Huerta

G.B. Alberto Galván Escobar

## **LA PLANIFICACIÓN URBANA EN JALISCO**

La ciudad de Guadalajara es uno de los centros urbanos más importantes del país y el segundo en tamaño de población. Es el centro de un sistema de pequeñas ciudades relativamente cercanas, entre las cuales se encuentra Ocotlán, Ciudad Guzmán, Ameca y Tepatitlán. Este sistema solamente cuenta con una ciudad importante que ejerce su dominio sobre una serie de pequeños centros urbanos y no urbanos, fundamentalmente agrícolas, y rara vez orientados al desarrollo de las empresas manufactureras, como en el caso del corredor industrial de Ocotlán-El Salto.

Guadalajara posee una estructura industrial dinámica y una red de servicios que sirve a una área de influencia extensa, pues no se limita a su propio estado, y que ha constituido tradicionalmente la base de su desarrollo. El rápido crecimiento económico de Guadalajara, de carácter cada vez más industrial, sin perder su tradición en los servicios, la ha convertido en el centro de gravitación de la zona Occidente del país cuya influencia tiende a prolongarse, desde las ciudades de la costa del Pacífico hasta el Bajío y el norte de Michoacán.

Guadalajara ha mostrado un proceso de metropolización, que se inició en los años cincuenta, a consecuencia del apoyo a la industrialización. Se inicia como un proceso concentrado gracias a la dotación de infraestructura, los apoyos financieros y la inversión pública, que seguían las líneas nacionales y, por lo tanto, las acciones se centralizaron en la capital del estado y los municipios aledaños, dando como resultado una zona metropolitana.

Fue hasta la década de los sesentas cuando la población del municipio central descendió en términos relativos, debido a la comercialización del centro de la ciudad y a la tendencia de los habitantes a localizarse en los fraccionamientos periféricos.

La periferia metropolitana -Tlaquepaque y Zapopan- y en transición -Tonalá y Tlajomulco de Zuñiga- de Guadalajara, contiene todavía una baja proporción del área urbana total de la ciudad, pero alcanzó de 1960 a 1970 un incremento medio anual muy elevado -del 8.2% anual-.

### **La Planificación Urbana de: 1940-1970**

La planificación en Jalisco fue pensada y decretada para arbitrar recursos útiles en la ejecución de obras de equipamiento, más que para hacer posible la planificación, entendiéndola como el instrumento de racionalización de la política gubernamental que ha de prever, señalar y coordinar las metas trazadas. Estos intentos ostentaron un criterio, si no restrictivo, si limitado y procesal con un alcance parcial y unilateral.

Las autoridades estatales impulsan el establecimiento de una serie de leyes y acciones que, no obstante su ineficacia, intentaron formular las medidas de control que dieran, como consecuencia, el desarrollo armónico de la ciudad y difundir el proceso de urbanización y sus beneficios a todo el Estado.

En 1940, el 28 de Julio, se crea mediante decreto la primera "Ley de Urbanización del Estado de Jalisco", con Silverio Barba González como Gobernador del Estado. Su objetivo era normar el crecimiento físico de los asentamientos humanos, bajo criterios más técnicos y efectivos, pero con una urbanización de carácter social. Contaría con planos reguladores de crecimiento de los centros urbanos, que permitieran una planificación efectiva mediante una zonificación real y adecuada de los usos del suelo urbano para la ocupación que fueran destinadas.

Por primera vez se observó el fenómeno urbano como un objeto de estudios multidisciplinarios ya que trata de incluir el apoyo de las disciplinas del urbanismo en todas las decisiones tomadas al respecto, así mismo, incrementa la participación de los técnicos existentes en las materias.

Como consecuencia de lo anterior, se crean los Consejos de Urbanización, denominados así a fin de referirse al renglón físico de los problemas de la ciudades como una particularidad de sus funciones.

Aunque la planeación se consideró como una función municipal realizada por los Consejos, se comenzó a percibir que los problemas urbanos eran parte del desarrollo regional, y que los municipios pertenecían a una región, donde interactuaban entre sí.

Como resultado de esto se crea el Consejo Directivo de Urbanización, quien fungió como coordinador estatal a nivel urbano. Este era presidido por el Gobernador y estaba constituido por miembros del Poder Ejecutivo Local.

Su misión fue la de asesorar y supervisar los planos reguladores y las acciones que de ellos se derivaran, analizando el orden de importancia de cada una de ellas y su congruencia, tratando de dar un trato de justo en cada caso.

Al año siguiente, la ley anterior fue derogada al ser establecida una nueva con el mismo nombre, el 2 de Julio de 1941, según el decreto 4758, con el fin de hacer una Ley más práctica, al incluirle mecanismos para acelerar y aclarar el proceso de decisión. Esta Ley determinaba que el servicio social de la urbanización correspondía a los Ayuntamientos, quienes tendrían como organismo auxiliar a los Consejos Municipales de Urbanización o, en su caso, a los Comités de Construcción.

La base para aplicar las disposiciones de la Ley a las necesidades de cada municipio, se daría en el Plan Municipal de Urbanización. Este último contendría los llamados Planos Reguladores para la localización de las obras a realizarse en cada municipio, las bases para la zonificación local, y

las condiciones normativas deducidas de los análisis geográfico, demográfico e histórico del lugar.

Con el Gobierno del Gral. Marcelino García Barragán, el 8 de Julio de 1943, el Consejo Municipal de Urbanización de Guadalajara, se transforma en el Consejo de Colaboración Municipal, a través del decreto 4832. Este fue un órgano autónomo, con personalidad jurídica propia y capacidad para decidir, actuar, gestionar y contratar en cualquier materia que fuera de su competencia.

Lo anterior, subraya la primacía de la ciudad de Guadalajara dentro del desarrollo urbano de Jalisco, ya que el resto de los municipios mantuvo un desarrollo urbano lento y con el mínimo apoyo, pues las necesidades de la capital de la entidad se suponen como prioritarias.

Es así como el 28 de Mayo de 1948, se expide mediante el decreto 5442 la "Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala". Los tres primeros municipios ya se consideraban como una zona metropolitana. El cuarto se tomo por ser hacia donde se extendían los efectos del tiempo libre de sus habitantes. Además se crea una Comisión de Planeación, que integra a los municipios mencionados y se amplía a Lagos de Moreno y Ocotlán.

En 1959 se decreta la "Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco" a partir de la cual se crea la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, JGPUEJ; que sustituye a la anterior y funge como rector del desarrollo urbano del estado, con la pretensión de llevar beneficios a todos los municipios de la entidad, ya que se declara de utilidad pública la planeación y urbanización de todas las ciudades y poblaciones del estado y zonas suburbanas, así como las obras y mejoras que deban realizarse de acuerdo con los propósitos y prescripciones de esta Ley.

Las dependencias con carácter de órganos de planeación y urbanización en Jalisco fueron:

- La Junta General de Planeación y Urbanización del Estado,

- Los Ayuntamientos,
- Los Consejos de Colaboración Municipal, y
- La Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco.

La Junta General de Planeación y Urbanización realizó los llamados Planes Generales Urbanos, teniendo como antecedente inmediato el Plan Regulador para la ciudad de Guadalajara, de 1948.

Estos planes mostraron solamente la información documental reunida y la obtenida de una investigación de campo sobre aspectos físicos de los municipios, características climáticas, crecimiento histórico, equipamiento, altura y calidad de la construcción, ubicación y tipo de instalaciones y servicios públicos, transporte, usos del suelo y densidad de población.

Los planes generales urbanos en su primera fase, revelaron gráficamente el estado actual de las condiciones físicas de las poblaciones con énfasis en la descripción del medio ambiente natural o artificial, y realizando un somero análisis cuantitativo de los aspectos deficitarios en relación con un equipamiento básico.

### **La planificación de los centros urbanos: 1970-1995**

Durante el periodo gubernamental del Lic. Alberto Orozco Romero (1971-1977), por medio del decreto 9228, del 12 de Mayo de 1975 se otorgan más atribuciones a la Junta General de Planeación, dándole autoridad para el esclarecimiento de los usos del suelo, con el fin de lograr un mejor control del proceso urbano, ya que la mayoría de los municipios, más como una fuente de ingresos que de responsabilidades, venían autorizando sin ningún control la creación de "fraccionamientos".

Así, se establece una "Ley Estatal de Fraccionamientos", en la cual se determinan las características y requerimientos mínimos para la creación de un fraccionamiento de acuerdo al tipo y funcionalidad. Además se establecen los procedimientos para autorizarlos, en los cuales no

sólo intervienen los Ayuntamientos, sino la propia Junta, quien verificaría que ambas partes, fraccionador y municipio, cumplen con sus obligaciones para evitar sanciones y/o prohibiciones.

Es necesario destacar que a finales de 1975, el gobierno del Estado realiza y conforma un sistema de planificación denominado "Estrategias de Desarrollo". Ambicioso Plan cuyo objetivo era analizar la situación de Jalisco desde 1960 hasta 1975, dando los lineamientos y políticas a seguir hasta el año de 1990. Ayudaría a alcanzar las metas trazadas, aún en las más difíciles y con mayores beneficios, trabajando de manera continua, evitando que quedaran truncadas por un cambio de Administración y reduciendo los desperdicios de recursos, tanto humanos como económicos.

Al año siguiente, el 20 de mayo de 1976, siendo Presidente el Lic. Luis Echeverría Álvarez, se decreta la primera ley nacional en materia de urbanismo, debido al alarmante ritmo de crecimiento y el desorden causado con ello en las ciudades del país.

Así, la "Ley General de Asentamientos Humanos" pretendió reglamentar la utilización y tenencia del suelo urbano. Además estableció la conformación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que se complementaba con los planes estatales, municipales y los de ordenamiento para zonas conurbadas.

En el siguiente sexenio estatal, con el Lic. Flavio Romero de Velasco, se crea el "Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos de Jalisco, 1978-1983", donde se definen los sistemas y subsistemas urbano-regionales, con el fin de establecer criterios de valoración para señalar las áreas de atención primordial, denominadas Zonas de Acción Preferente, que se determinarían por su situación crítica de zonas contaminadas o por ser altamente presionadas por la urbanización.

Este plan tenía como objetivo principal reducir el crecimiento total de la población de la zona metropolitana de Guadalajara, creando políticas de desconcentración demográfica y económica, que permitiesen una mejor distribución territorial de los habitantes del estado canalizando

recursos y promoviendo el desarrollo urbano, económico y social de las localidades como Ameca, Ciudad Guzmán, Colotlán, Lagos de Moreno, Ocotlán y Puerto Vallarta consideradas ciudades medias en la entidad.

El Plan propuesto en el Periodo del Lic. Enrique Álvarez del Castillo, 1983-1989, realmente no tuvo mucho impacto dada la problemática que se vivió en el país en esa década, además de que no presento nada novedoso, y hasta cierto punto nada más se realizó por cumplir con el Protocolo. Las políticas de ajuste económico y modernización emprendidas por gobiernos posteriores, como la firma del Tratado de Libre Comercio y el desmantelamiento de la industria paraestatal, por ejemplo, necesitan de ciudades más eficientes en cuanto al transporte, uso de suelo y organización espacial, por lo que se requería de una planificación y financiamiento con mayor participación de la población, así como de la formación de los recursos humanos.

Además, el periodo de gobierno estatal, de 1989 a 1995, fue irregular, dado que tres años fueron ejercidos por el Lic. Guillermo Cosío Vidaurri, quien al pedir licencia dejó su lugar a Lic. Carlos Rivera Aceves, por lo que el Plan propuesto al principio quedó inconcluso y en el segundo periodo dada la problemática del Estado y la mala imagen dejada por el comportamiento gubernamental durante los tres años anteriores sólo se trató de resolver los problemas como se presentarán sin ningún orden y objetivo final.

En 1995, se presenta el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 1995-2001, por parte del Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, de extracción Panista, el cual tiene como novedad mencionar como básico los parámetros propuestos por el Desarrollo Sustentable, como el término de Calidad de Vida y los cuestionamientos de Impacto Ambiental y Conservación de Recursos.

Los principales objetivos en materia urbana se refieren al Ordenamiento Territorial para propiciar un "Desarrollo Urbana Sustentable" y mejorar la Calidad de Vida Urbana, así como desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara, frenando la migración y reteniendo la población en sus lugares de origen, para lo cual es necesario mejorar la distribución del Gasto Público, afianzar la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana.

Además se propone la creación de un Sistema Estatal de que regule el uso del Suelo Urbano, la Urbanización y la Vivienda, lo que permitiría la creación de sistemas Micro-regionales y lograr un Desarrollo Económico Sustentable.

Sobre este último Plan no se puede hacer referencia a los logros obtenidos, pero si al impacto que han dejado los anteriores y conocer la situación en que este comienza a actuar, a través del análisis de los niveles de Bienestar de la Población en el Estado de Jalisco, desde 1950 hasta 1995.

### **Niveles de Bienestar: 1950-1995**

Los servicios públicos que manifiestan los niveles de bienestar de una sociedad son: educación, agua potable, electricidad y alcantarillado, sobre todo cuando se toma en cuenta la proporción de habitantes beneficiados, comportamiento y distribución espacial.

El nivel de Alfabetización, es un elemento importante ya que una sociedad para progresar requiere de la educación de su población, que permita la capacitación de la fuerza de trabajo para lograr mejores empleos, la diversificación de la producción y el aumento de la productividad, así como aumentar la calidad de vida de las familias en lo interno.

Se analizó el comportamiento de los indicadores y se tomaron como representativas tres décadas: 1950, 1970 y 1995, para una comparación más real.

La primera nos permite revisar los resultados obtenidos durante el periodo inicial de la aplicación del modelo de Desarrollo. 1970 por considerarlo un punto de cambio dentro del proceso, ya que se revisan las metas logradas y se replantean las políticas del propio proceso de Desarrollo. La última muestra los resultados más recientes de este proceso lo que permite hacer recomendaciones o sugerencias para mejorar lo obtenido hasta el día de hoy.



La distribución de las redes de agua potable en la entidad en 1950 solo beneficiaban al 44% de la población total, para 1970 al 52% y en 1995, aumento rápidamente al 85%.

**PORCENTAJE DE HABITANTES BENEFICIADOS CON AGUA POTABLE. JALISCO,  
1950-1995**

| <b>RANGOS<br/>%</b> | <b>1950</b>  | <b>1970</b>  | <b>1995</b>  |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>0 a 20</b>       | 46.77        | 28.23        | -            |
| <b>21 a 40</b>      | 25.00        | 35.48        | 1.61         |
| <b>41 a 60</b>      | 17.74        | 29.03        | 4.03         |
| <b>61 a 80</b>      | 8.87         | 6.45         | 18.55        |
| <b>81 a 100</b>     | 1.62         | .81          | 75.81        |
| <b>Promedio</b>     | <b>44.00</b> | <b>52.00</b> | <b>85.00</b> |

UNIDAD: Porcentaje de municipios por rango.

En 1950, más de la mitad de los municipios la población beneficiada no llegaba al 40%, el - 81.77%-. Existían municipios que carecían totalmente del servicio, como Acatic, Chiquilistlán y Mixtlán. Solo Ciudad Guzmán y Guadalajara superaban el 80% de beneficiados -el 1.62%-.

Para 1970 el avance fue mínimo, ya que el 63.61% de los municipios no superaban el 40% de su población beneficiada con Agua Potable y solo Ciudad Guzmán alcanzaba más del 80%. En 1995 ya solo Chimaltitán y Mezquitic no alcanzaban el 40% de beneficiados, y un 75.81% superaba el 80% con el servicio.

La red de energía eléctrica mostró un crecimiento acelerado en el primer periodo, pues del 34% de población con servicio en 1950, pasa en 1970 al 79%. En los últimos 25 años su desarrollo fue más lento y en 1995 alcanzo el 90%.

**PORCENAJE DE HABITANTES BENEFICIADOS CON ELECTRICIDAD. JALISCO:1950-1995**

| <b>RANGOS %</b> | <b>1950</b>  | <b>1970</b>  | <b>1995</b>  |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>0 a 20</b>   | 42.74        | 6.45         | -            |
| <b>21 a 40</b>  | 50.00        | 16.13        | 0.81         |
| <b>41 a 60</b>  | 7.26         | 227.52       | 3.23         |
| <b>61 a 80</b>  | -            | 24.19        | 10.48        |
| <b>81 a 100</b> | -            | 28.81        | 85.48        |
| <b>Promedio</b> | <b>34.00</b> | <b>79.00</b> | <b>90.00</b> |

UNIDAD: Porcentaje de municipios por rango.

Su distribución estatal refleja el mismo fenómeno. En 1950 el 92.74% de los municipios no superaba el 40% de la población que contaba con electricidad. 7.26% tenía entre 40 y 60% de habitantes beneficiados ya que solo 9 municipios se encontraban en el rango. Sólo Guadalajara y El Salto superaba el 50%.

El crecimiento del servicio se refleja en 1970, donde solo 8 municipios de la entidad (6.45%) tenían menos del 20% de habitantes con electricidad. Casi el 53% superaba el 60% de población con energía eléctrica. Para 1995 solo Mezquitic permanece abajo del 40% del total de beneficiarios, y el 85.48% supera el 80%.

El servicio de Drenaje, incluido por su importancia para el saneamiento de las localidades y la salud de sus habitantes; ha tenido un comportamiento regular pues paso del 33% en 1950, al 59% para 1970 y ascendió a un 75.00% en 1995.

**PORCENTAJE DE HABITANTES BENEFICIADOS CON DRENAJE. JALISCO, 1950-1995**

| <b>RANGOS %</b> | <b>1950</b>  | <b>1970</b>  | <b>1995</b>  |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>0 a 20</b>   | 76.61        | 38.06        | 2.42         |
| <b>21 a 40</b>  | 21.77        | 8.87         | 4.84         |
| <b>41 a 60</b>  | 0.81         | 19.35        | 16.13        |
| <b>61 a 80</b>  | 0.81         | 10.48        | 28.22        |
| <b>81 a 100</b> | -            | 3.23         | 48.39        |
| <b>Promedio</b> | <b>33.00</b> | <b>59.00</b> | <b>75.00</b> |

UNIDAD: Porcentaje de municipios por rango.

En 1950 un 98.38% no superaba el 40% de beneficiados, solo Ciudad Guzmán (54%) y Guadalajara (74%). 10 municipios no contaban con el servicio: Antonio Escobedo, Bolaños, Chimaltitán, Manuel M. Diéguez, San Sebastián Ex 9o Cantón, Santa María de los Ángeles, Techaluta, Tomatlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey. El 46.93% de los municipios en 1970, contaban con menos del 40% de población con drenaje. Un 3.23% superaban el 80% de beneficiados: Ciudad Guzmán (90%), Guadalajara (99%), Ocotlán (83%) y Villa Corona (90%).

En 1995, el 76.61% de los municipios tenía más del 60% de población con drenaje Pero, aún el 1.6 mantenía un nivel menor al 20%: Manuel M Diéguez y Mezquitic. Existen algunos que alcanzan mas del 98%: Guadalajara, Tonila y Zapopan.

Los niveles de alfabetismo y analfabetismo, -inversamente proporcionales, pues al aumentar el uno se reduce el otro-, han sufrido cambios de aumento y descenso respectivamente de manera continua.

El nivel de alfabetización se refiere a la población de 12 años y más que sabe leer y escribir, ha tenido cambios importantes, sobre todo en los últimos 20 años, pues en 1950, existía un 49%, subiendo a 54% en 1970 y en 1995 a un 87%. En consecuencia, el analfabetismo se ha reducido del 31% en 1950, a 26% en el 70 y llegar al 13% en 1995.

**PORCENAJE DE HABITANTES ALFABETAS. JALISCO:1950-1995**

| <b>RANGOS<br/>%</b> | <b>1950</b>  | <b>1970</b>  | <b>1995</b>  |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>0 a 20</b>       | 0.81         | -            | -            |
| <b>21 a 40</b>      | 28.23        | 10.48        | -            |
| <b>41 a 60</b>      | 69.35        | 84.68        | -            |
| <b>61 a 80</b>      | 1.61         | 4.84         | 8.06         |
| <b>81 a 100</b>     | -            | -            | 91.94        |
| <b>Promedio</b>     | <b>49.00</b> | <b>54.00</b> | <b>87.00</b> |

UNIDAD: Porcentaje de municipios por rango.

La distribución espacial de la población en localidades rurales y urbanas ha variado, pues la cantidad de habitantes de zonas rurales ha ido disminuyendo, mientras la población urbana aumentó durante el mismo periodo. Aunque la cantidad de municipios que carecen de población urbana a ido en descenso, aún hay 23 municipios totalmente rurales.

El Nivel de Bienestar, se obtuvo con una matriz de insumo producto que relaciona Población Económicamente Activa dedicada a industria, comercio y servicios, sectores eminentemente urbanos; Índice de Alfabetización, Proporción de Población Urbana e Índices de Dotación de Servicios.

El Nivel de Bienestar (NB) se mueve en un rango de cero a uno. Los más cercanos a la unidad son mas los altos El NB municipal medio en Jalisco a aumentado de .35 en 1950, .49 en 1970 y .78 en 1995.

**PORCENTAJE DE NIVELES DE BIENESTAR. JALISCO, 1950-1995**

| <b>RANGOS %</b> | <b>1950</b>  | <b>1970</b>  | <b>1995</b>  |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>0 a 20</b>   | 49.19        | 23.39        | -            |
| <b>21 a 40</b>  | 45.97        | 59.68        | 1.61         |
| <b>41 a 60</b>  | 4.03         | 15.32        | 6.45         |
| <b>61 a 80</b>  | 0.81         | 1.61         | 37.90        |
| <b>81 a 100</b> | -            | -            | 54.04        |
| <b>Promedio</b> | <b>35.00</b> | <b>49.00</b> | <b>78.00</b> |

UNIDAD: Porcentaje de municipios por rango.

Durante los cincuentas los municipios con NB mayor eran 6: Guadalajara (.66), El Salto y Sayula (.47), Ocotlán (.46), Ciudad Guzmán y Tlaquepaque (.43), localizados en el centro y el sur del estado. Para 1970 la supremacía la marcan Guadalajara (.69), que no aumenta de manera significativa, y Ciudad Guzmán (.63), que con un proceso de urbanización acelerado logra superar a otros municipios. En 1995 los más altos niveles de bienestar se destacan en la Zona Metropolitana: Guadalajara, (.99), y Zapopan (.96), además de Ciudad Guzmán (.97).

Los municipios con mayor atraso en sus Niveles eran en 1970: Jilotlán de los Dolores, Manuel M. Diéguez (.06) y Mezquitic (.08), que se caracterizan por encontrarse en la zona límite de Jalisco, en el norte y el sur, y por tener un relieve accidentado que los hace inaccesibles y difíciles para las actividades productivas.

En 1995 los municipios atrasados aumentaron a 6: Jilotlán de los Dolores (.08), Chimaltitán, Jesús María, Mezquitic, Quitupan y San Diego de Alejandría (.12). Para 1995 el nivel más bajo lo tuvieron Mezquitic (.30), Chimaltitán (.39), Bolaños (.41) y Manuel M. Diéguez (.45).

La distribución espacial del proceso de urbanización en el estado nos muestra una alta concentración en el centro y una gran atraso en el norte y el sur -municipios colindantes a Michoacán-. Así, la aplicación de un modelo de desarrollo en el estado de Jalisco como generador de un mejor Nivel de Bienestar se ha manifestado en la actualidad como una de las principales causas de las grandes desigualdades existentes en él.