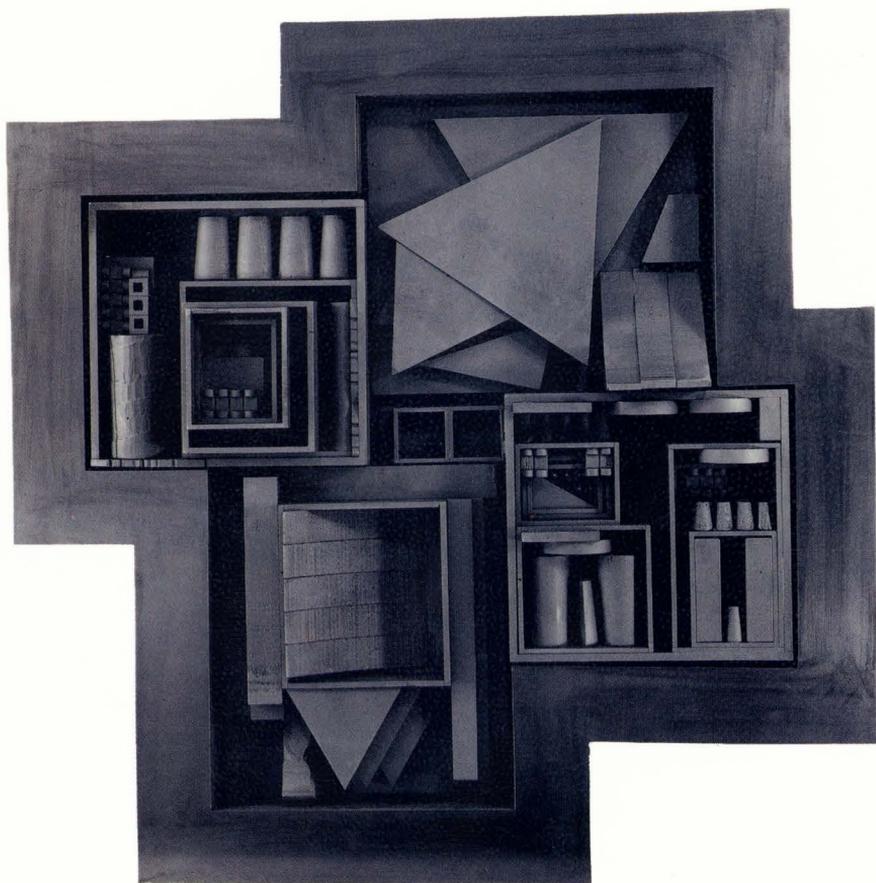


Gustavo Garza
compilador

UNA DÉCADA
DE PLANEACIÓN
URBANO - REGIONAL
EN MÉXICO,
1978-1988



EL COLEGIO DE MÉXICO

**UNA DÉCADA DE PLANEACIÓN
URBANO-REGIONAL EN MÉXICO,
1978-1988**

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO**

Gustavo Garza
(compilador)

UNA DÉCADA DE
PLANEACIÓN URBANO-
REGIONAL EN MÉXICO,
1978-1988



EL COLEGIO DE MÉXICO

Ilustración de la portada: *Black Zag Y, 1969*,
de Louise Nevelson, tomada de
Nevelson's World, de Jean Lipman,
Hudson Hills Press, New York y
Whitney Museum of American
Art, 1983.

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew
W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-
NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

Primera edición, 1989
Primera reimpresión, 1992
D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0426-3

Impreso y hecho en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

Introducción. Imagen global de la planeación territorial en México, por <i>Gustavo Garza</i>	9
PRIMERA PARTE	
MARCO LEGAL Y PLANEACIÓN NACIONAL DEL TERRITORIO	
Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, por <i>Juan Manuel Ramírez Saiz</i>	27
1. Introducción, 27; 2. Naturaleza y objetivos, 32; 3. La lógica de los objetivos al interior de su estructura, 38; 4. Algunas implicaciones políticas, 47; 5. Conclusiones, 51	
El significado jurídico de la planeación urbana en México, por <i>Antonio Azuela de la Cueva</i>	55
1. El prestigio del régimen jurídico de la planeación, 57; 2. La planeación urbana y la propiedad del suelo, 58; 3. El régimen jurídico de la planeación y la distribución de competencias entre niveles de gobierno, 63; 4. Obedézcase pero no se cumpla: reforma municipal y legislación local, 67; 5. Conclusiones, 73	
Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978, por <i>Gustavo Garza</i> y <i>Sergio Puente</i>	79
1. Nivel normativo (volumen I), 81; 2. Nivel estratégico (volumen II), 90; 3. Corresponsabilidad sectorial (volumen III), 95; 4. Instrumentos jurídicos (volumen IV), 98; 5. Conclusiones: los límites de la planeación normativa, 98	
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?, por <i>Priscilla Connolly</i>	103
1. El contexto de la desconcentración planeada, 1983-1988: crisis del intervencionismo estatal, 105; 2. La desconcentración territorial: la estrategia de las ciudades medias, 108; 3. La descentralización administrativa: metas y líneas operacionales para las	

ciudades medias, 111; 4. El PNDUV según las tendencias de urbanización, 1980 a 1987, 112; 5. Conclusiones, 119

- La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983, por *Alejandra Massolo* 121
1. La política de descentralización y la reforma municipal, 124;
2. Planeación municipal y urbanismo cotidiano, 135; 3. Recursos económicos del gobierno municipal, 141

SEGUNDA PARTE

ACTIVIDADES SECTORIALES DE POLÍTICA URBANO-REGIONAL

- La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986, por *Juan José Palacios L.* 155
1. Variación sectorial de la inversión pública, 156; 2. Concentración geográfica de la inversión pública, 158; 3. Distribución regional por categorías de inversión, 164; 4. A manera de conclusión, 174

- La política de parques y ciudades industriales en México: etapa de expansión, 1971-1987, por *Gustavo Garza* 177
1. Creación del Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, 179; 2. Multiplicación de parques y ciudades industriales dentro de la estrategia global de desarrollo (1971-1976), 180; 3. El gran auge en la construcción de parques, 1977-1982, 197; 4. Crisis económica y reducción en la edificación de nuevos parques, 1983-1986, 203; 5. Conclusiones: ¿fracaso de la política mexicana de parques y ciudades industriales?, 207

- Diez años de programas y políticas de vivienda en México, por *Martha Schteingart* 209
1. Introducción, 211; 2. Los programas de vivienda de 1978 y 1984, 212; 3. Los programas y las acciones de los diferentes organismos de vivienda del Estado, 217; 4. Conclusiones, 228

TERCERA PARTE

PLANEACIÓN METROPOLITANA: CIUDAD DE MÉXICO,
MONTERREY Y GUADALAJARA

- La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones, por *Daniel Hiernaux* 233
1. Antecedentes históricos, 236; 2. Las etapas de la planificación moderna, 242

- Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por *Alfonso X. Iracheta Cenecorta* 253

1. Introducción, 255; 2. La regularización de la tenencia de la tierra en la ZMCM, 257; 3. La constitución de reservas territoriales, 274; 4. Una crítica a la interpretación del papel del suelo en el proceso socioespacial, 279

Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuautitlán-Textcoco, por *Boris Graizbord* 285

1. Tamaño óptimo de ciudad y políticas metropolitanas, 288; 2. Fragmentación jurisdiccional y planeación del Valle Cuautitlán-Textcoco, 293

Empresas de la construcción y grandes obras en la Ciudad de México, por *Alicia Ziccardi* 301

1. Los medios de circulación material, 304; 2. El Metro como columna vertebral del transporte metropolitano, 307; 3. Los ejes viales como elemento central de vialidad, 319; 4. Conclusiones, 325

Planeación del uso del suelo y medio ambiente en la ciudad de México, por *David Wilk Graber* 327

1. Bases institucionales y formación de una política ambiental, 331; 2. Usos del suelo y medio ambiente en el Distrito Federal y el Estado de México (1982-1988), 335; 3. Conclusiones, 345

Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por *Emilio Duhau* 347

1. Análisis recientes de la planeación urbana institucionalizada, 350; 2. La institucionalización de la planeación urbana y el plan para el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Textcoco, 353; 3. Aspectos básicos de la gestión municipal del desarrollo urbano, 360; 4. La planeación urbana, el fenómeno metropolitano y la relación entre gobernantes y gobernados, 366

El plan director de desarrollo urbano del Área Metropolitana de Monterrey: antecedentes, análisis y situación actual, por *Roberto García Ortega* 371

1. Antecedentes de la planificación urbana local, 1960-1980, 373; 2. Consolidación del marco jurídico para la planificación urbana e intentos recientes para aprobar el Plan Director, 1980-1987, 375; 3. La versión 1988 del plan: un esquema director de desarrollo urbano, 380; 4. Conclusiones, 383

Administración metropolitana: el transporte público en Guadalajara, por *Alberto Leonel de Cervantes* 385

1. Las áreas metropolitanas, 387; 2. El marco teórico: la "teoría de escalas", 393; 3. El transporte colectivo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, 395; 4. Conclusiones, 406

CUARTA PARTE
PLANEACIÓN REGIONAL:
FRONTERA NORTE, TRÓPICO HÚMEDO,
JALISCO Y SINALOA

- La integración como objetivo de los planes de desarrollo de la frontera norte, por *Mario Herrera Ramos* 411
 1. La región fronteriza norte en interacción, 414; 2. Integración económica y regiones fronterizas, 416; 3. La estrategia nacional de desarrollo, la RFN y la contradicción entre objetivos nacionales y regionales, 419
- Los “hijos tontos” de la planeación: los grandes planes en el trópico húmedo mexicano, por *Fernando Tudela* 427
 1. El futuro del trópico ya no es lo que era, 429; 2. Antecedentes: los ingenieros toman la delantera, 432; 3. La laboriosa génesis del Plan Chontalpa, 435; 4. Hacia una economía del despilfarro, 439; 5. La autopsia de un fracaso, 442; 6. Las causas del fracaso, 444; 7. Perspectivas recientes de la planeación en el trópico, 447
- Hacia la politización del sistema de planificación urbana y regional en Jalisco, por *Jesús Arroyo Alejandro* 449
 1. Desarrollo de la planeación urbano-regional en Jalisco, 452; 2. Limitaciones generales de los planes, 455; 3. Inclusión de la dimensión política en la planificación: la “administración y solución de conflictos”, 457; 4. Conclusión general, 461
- Sinaloa: planeación industrial periférica, por *Gustavo Garza y Jaime Sobrino* 461
 1. Acciones de promoción industrial del Gobierno de Sinaloa, 464; 2. Políticas nacionales de industrialización en Sinaloa, 477; 3. Conclusiones, 481.

INTRODUCCIÓN

IMAGEN GLOBAL DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO

GUSTAVO GARZA

El proceso de urbanización en México ha sido ininterrumpido en lo que va del siglo XX. En 1900 el grado de urbanización fue de 10.5% y se estima en 63.8% para 1988 (porcentaje de la población total en localidades de más de 15 mil habitantes). En la actualidad, por tanto, el país adquiere un perfil esencialmente urbano en el marco de una persistente problemática agrícola que acentúa los fuertes desequilibrios entre el campo y la ciudad.

La emergencia del México urbano con toda su problemática en materia de déficit de infraestructura, servicios públicos, marginalidad urbana, inseguridad pública, contaminación de los ecosistemas urbanos, etcétera, explica estructuralmente la necesidad del Estado mexicano de intervenir activamente en lo urbano-regional a partir de la década de los setenta. Esta creciente acción en el campo territorial representa la racionalidad del aparato gubernamental para enfrentar los desafíos que la nueva organización del espacio le impone y, particularmente, el acelerado crecimiento de las ciudades.

Efectivamente, si en 1900 el país tenía 33 ciudades, en 1988 se calcula que tiene 274, cuya población total se eleva de 1.4 millones en el primer año a 52.6 millones en el segundo. Verdaderamente, los principales desafíos actuales y futuros de México se tendrán que enfrentar en el mundo urbano, por lo que la planeación espacial constituirá una de las actividades centrales del Estado.

La planeación urbano-regional mexicana durante el siglo XX se puede periodizar en cuatro etapas: i) las acciones pioneras (1915-1940); ii) las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); iii) políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976), y iv) planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988).

A pesar de que las acciones territoriales del Estado en los últimos 10 años, que se analizaron detalladamente en los trabajos presentados en este libro, pueden parecer abrumadoras y suficientes para modificar la distribución territorial de la población y las actividades económicas, parecen persistir las dos principales tendencias negativas de la configuración del espacio en México: i) continúan acentuándose las disparidades regionales, y ii) se agudiza la superconcentración económico-demográfica en la ciudad de México al emerger un nuevo ámbito de concentración de corte megalopolitano.

En el campo académico no existe una actividad de investigación sistemática sobre la importante evolución de la planificación urbano-regional en México. Desarrollar proyectos en esa dirección es de primordial importancia para intentar contribuir a la reflexión conceptual dentro de las teorías de la planificación espacial, como también a una evaluación rigurosa que permita establecer recomendaciones para perfeccionar su formulación y hacer viable una organización territorial acorde con los objetivos del desarrollo económico nacional.

Con el fin de estimular la investigación sobre las acciones espaciales del Estado mexicano, se realizó un seminario titulado "Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988", efectuado del 11 al 13 de mayo de 1988 en El Colegio de México. El 12 de ese mes se cumplieron 10 años de haber sido promulgado el primer plan nacional de desarrollo urbano en México, que marca el inicio de la planeación territorial institucionalizada. El grueso de las acciones analizadas se realiza en la década 1978-1988, aunque algunas se iniciaron anteriormente, pero continúan vigentes durante este período.

Como punto de partida para las deliberaciones del seminario, se consideró que la participación gubernamental en los fenómenos espaciales tenderá a ser creciente y lo que se haga o deje de hacerse en el ámbito urbano será un componente necesario para determinar el carácter esencial del Estado mexicano y su proyecto de nación. En esta dirección se plantearon algunos interrogantes iniciales: ¿La planeación constituye un mero voluntarismo discursivo para fortalecer la legitimidad política del Estado? ¿Las notables inconsistencias en acciones y planes son más o menos deliberadas o reflejan la incapacidad técnica de los planificadores? ¿Se carece del poder político para enfrentar los intereses contrapuestos de los diversos agentes que intervienen en la construcción de la trama urbana?

Sea como fuere, las 20 ponencias del seminario presentan im-

portantes elementos analíticos para plantear algunas respuestas a estos y otros interrogantes, a la vez que conforman un conjunto de documentos que contribuyen al desarrollo del conocimiento sobre la naturaleza y nivel de avance de la planeación espacial en México. Como se aprecia en el índice del libro, los trabajos se agruparon en cuatro rubros: i) Marco legal y planeación nacional del territorio; ii) Acciones sectoriales de política urbano-regional; iii) Planeación metropolitana: Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, y iv) Planeación regional: Frontera norte, trópico húmedo, Jalisco y Sinaloa.

1. MARCO LEGAL Y PLANEACIÓN NACIONAL DEL TERRITORIO

La primera gran iniciativa del Estado para intervenir activamente en la organización del espacio nacional fue la Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en mayo de 1976 y reformada en 1981 y 1983. La ponencia de Juan Manuel Ramírez, "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", concluye que su promulgación constituye un avance indudable en la historia de la planeación espacial en México al haber homogeneizado la legislación federal, estatal y municipal, relacionada con los asentamientos humanos, e iniciado la coordinación entre estos niveles de gobierno. Sin embargo, al no visualizar los mecanismos de instrumentación necesarios para la consecución de sus objetivos, éstos no se han alcanzado. Este es el caso de la regulación del mercado inmobiliario, en el cual no ha sido posible establecer límites y controles efectivos a la especulación de la tierra en los planes específicos.

La Ley General de Asentamientos Humanos se reformó en 1981 y en 1983, pero en forma paralela aparece un elemento enteramente nuevo: el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este sistema se establece a través de algunas adiciones a los artículos 25 y 26 constitucionales y la expedición de la Ley de Planeación. Dentro de estas iniciativas, durante diciembre de 1982 también se discute en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las reformas y adiciones al artículo 115 que conducirían a una reforma municipal que se legaliza el 3 de febrero de 1983, cuando aparece en el *Diario Oficial de la Federación*. Dada la trascendencia de esta última medida, se analiza en forma especial en la ponencia de Alejandra Massolo al final de esta sección.

Esta evolución del régimen legal de planeación urbana debe analizarse en relación a las prácticas sociales, según plantea Antonio

Azuela en su ponencia "Evolución del régimen jurídico de la planeación urbana en México". La promulgación de la Ley de Planeación en 1983 no significó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que desde entonces coexisten dos regímenes legales aplicables a la planeación urbana. El significado de esta situación se estudia por el autor en torno a dos aspectos en que el marco legal existente ha tenido mayor importancia: la propiedad del suelo urbano y la división de competencias entre niveles de gobierno. El problema más complejo en relación al uso del suelo se presenta con la urbanización de ejidos y comunidades, donde el régimen jurídico de la planeación urbana carece de significado por contraponerse con el orden legal de la Ley de la Reforma Agraria. Igualmente compleja es la situación de la distribución de competencias entre niveles de gobierno para el ejercicio de la planeación, sobre lo cual el autor concluye que por razones de poder político se han escamoteado o reconocido sólo parcialmente las atribuciones que la reforma municipal otorga a los ayuntamientos en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana.

La Ley General de Asentamientos Humanos, por su parte, estableció desde su origen la realización de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Su elaboración correspondió a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que en enero de 1977 inició los trabajos al respecto. Después de haber sido puesto a la consideración de las diferentes dependencias del sector público, el 12 de mayo de 1978 se aprueba su versión final, fecha que marca un hito en la historia de la planeación urbana en México por la aparición de este primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Gustavo Garza y Sergio Puente en su ponencia "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978", parten de reconocer la importancia de la aparición de este Plan que inicia la etapa de la institucionalización de la planificación espacial en el país. No obstante, señalan una serie de limitaciones sólo en parte derivadas de su naturaleza normativa: falta de una estrategia concreta y viable para modificar la distribución territorial de la población y las actividades económicas; lo reducido de los recursos financieros disponibles para tal empresa; la ingenua ilusión de poder maniobrar la dinámica urbana por medio de la "concertación" de las instancias de gobierno; su gran amplitud de objetivos y propósitos, etcétera. De esta suerte, aunque este primer plan no influyó en la estructuración del espacio nacional, inicia el proceso hacia la intervención planeada del Esta-

do para intentar racionalizar el proceso de urbanización en México.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) fue presentado en agosto de 1984 por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) ante el poder ejecutivo federal y constituye el segundo plan nacional en la historia del país. Priscilla Connolly en su ponencia "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?", indica que este programa coincide con las políticas económicas neoliberales y la estrategia monetaria del gobierno de Miguel de la Madrid. En contraste, en materia urbana su gobierno consolida el marco legal de la planificación, aunque la crisis económica del Estado impide su participación real en el desarrollo urbano.

Priscilla Connolly centra el análisis del PNDUV en el concepto de ciudad media que es el elemento estratégico clave para intentar alcanzar el objetivo fundamental del programa: "Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios". Al observar la menor dinámica experimentada por las ciudades medias del país en comparación con las grandes, concluye que es difícil encontrar alguna influencia de las estrategias de impulso señaladas en el PNDUV en las tendencias de crecimiento de las ciudades medias. En este contexto sobresale el señalamiento de que, en el caso del agua y alcantarillado, los estándares de dotación mejoran en las grandes ciudades y se deterioran en las intermedias, en clara contradicción con los objetivos del programa. Así, la tendencia del crecimiento urbano parece ser ajena al PNDUV y obedecer a factores económico-sociales que han estado históricamente determinando la organización del espacio en México y que están lejos de ser incorporados en el programa. En síntesis, nosotros agregaríamos, en el periodo comprendido entre el Plan de 1978 y el Programa de 1984 no ocurre ningún avance en la planeación urbana en México, a pesar del notable desarrollo de su superestructura jurídica.

El último artículo de esta parte estudia, precisamente, la reforma municipal de 1983 que se constituye en una de las acciones de mayor potencialidad para influir en la organización del espacio y la política nacional. Alejandra Massolo, en su ponencia "La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983", analiza las características de esta reforma enfatizando sus implicaciones para el urbanismo cotidiano y las finanzas de los gobiernos municipales.

En el marco de la Ley de Planeación, el 3 de febrero de 1983 se modifica el artículo 115 constitucional para reintegrar al municipio la gestión de los asuntos políticos y la planeación de su territorio, sentándose las bases jurídicas para una reforma municipal que actualmente se intenta poner en marcha. La autora presenta un análisis minucioso y bien documentado de este proceso, centrándolo en su impacto sobre las esferas políticas, económicas y de la planeación urbanística del desarrollo municipal. Aunque es prematuro evaluar el impacto de esta reforma pues requerirá de más tiempo para producir sus resultados, se señala que la dotación de infraestructura y servicios públicos persiste siendo la principal razón de ser de los gobiernos municipales. Una de las principales limitaciones para enfrentar esta obligación son los escasos recursos financieros con que cuentan los municipios, que distan mucho de ser suficientes a pesar de las nuevas transferencias del gobierno federal. Para que la reforma municipal se haga realidad, será indispensable desarrollar la capacidad de gobierno de cada municipio, en el contexto de su elección efectivamente democrática.

2. ACCIONES SECTORIALES DE POLÍTICA URBANO-REGIONAL

Uno de los principales objetivos de la planeación territorial del país consiste en tratar de reducir la elevada concentración económica y demográfica en la zona metropolitana de la ciudad de México. Hacia este fin, se señala reiteradamente, se dirige la distribución geográfica de la inversión pública federal y, específicamente, el programa de parques y ciudades industriales construidos desde los años cincuenta. En esta segunda sección del libro se analizan estos dos temas, así como las acciones del sector vivienda, que también intentan coadyuvar a la descentralización de las actividades económicas y la población.

En su ponencia "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986", Juan José Palacios analiza la distribución regional de la inversión federal para evaluar su consistencia con los propósitos declarados de fomentar la descentralización y, por tanto, el desarrollo de áreas menos favorecidas del país. El estudio compara los primeros cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid con los sexenios de José López Portillo, Luis Echeverría, Gustavo Díaz Ordaz y Adolfo López Mateos.

Después de analizar la asignación sectorial de la inversión pú-

blica en relación a su distribución geográfica por entidades federa-
tivas, el autor concluye que la elevada concentración geográfica de
la inversión pública federal ocurrida entre 1959-1982 no se redujo
durante el gobierno de Miguel de la Madrid y, lo que es peor, que
ésta aumentó en forma verdaderamente alarmante. El hecho de que
esto ocurra en un régimen que postuló a la “descentralización de
la vida nacional” como uno de sus principales compromisos polí-
ticos lleva a pensar, nosotros señalaríamos, en la aparente imposi-
bilidad de neutralizar los factores que determinan la concentra-
ción económico-espacial. Esto puede ser el resultado, en parte, de
las insuficiencias y escaso rigor científico de los diagnósticos ela-
borados en los planes, lo que lleva a establecer acciones mal arti-
culadas e, incluso, contraproducentes.

Gustavo Garza analiza, a continuación, la política del conjunto
de parques y ciudades industriales establecidos desde los años cin-
cuenta para contribuir a la descentralización industrial y la disminu-
ción de las desigualdades regionales. La ponencia titulada “La polí-
tica de parques y ciudades industriales en México: etapa de
expansión, 1971-1987”, se centra en el estudio de las características
de los 120 parques creados en esta etapa, así como de los 10 cons-
truidos en un periodo experimental que va de 1953 a 1970. Se con-
cluye que sólo 26.9% de los parques pueden considerarse relativa-
mente exitosos, por lo que aun desde una óptica microeconómica
este programa ha fracasado. Esto es todavía más válido si se con-
sidera su distribución territorial, pues el hecho de haber permitido
parques privados aceleró su proliferación en la región de influencia
de la ciudad de México, produciendo un efecto real contrario a los
propósitos establecidos.

El problema de la vivienda es central en la planeación urbana.
Con objeto de describir las metas planteadas y los resultados con-
seguidos en materia de vivienda, Martha Scheingart presentó el tra-
bajo “Diez años de programas y políticas de vivienda en México”,
en donde analiza el Programa Nacional de Vivienda, 1978 y el Pro-
grama Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988. Des-
pués de describir las peculiaridades de ambos planes, la autora se-
ñala que el primero planteaba la necesidad de construir 2.7 millones
de acciones de vivienda (1.8 para enfrentar el crecimiento demográ-
fico y 0.9 para reparar las existentes), pero la inflación y el dete-
rioro salarial hizo que de los 1.8 millones requeridos por la diná-
mica demográfica, sólo 36.5% se lograra construir. Para el segundo
programa, la crisis y el deterioro salarial aleja más la posibilidad
de adquirir vivienda, pero se modificaron las estrategias financieras

y se redujeron los tamaños de las viviendas, habiendo sido posible realizar alrededor de 50% de las acciones planeadas entre 1982-1987. A pesar del considerable avance experimentado en materia de construcción de vivienda en los diez años transcurridos, será necesario intensificar estos esfuerzos para impedir que el déficit habitacional continúe creciendo y la solución del problema de la vivienda sea cada vez más utópica.

3. PLANEACIÓN METROPOLITANA: CIUDAD DE MÉXICO, · GUADALAJARA Y MONTERREY

En 1980 existían en México 26 zonas metropolitanas entre las que destacaba la ciudad de México y, en menor grado, Guadalajara y Monterrey. Podría decirse que las investigaciones sobre estas urbes son muy reducidas, aunque el número de estudios existentes está en relación directa con su tamaño y la Ciudad de México es notablemente la más estudiada. De esta suerte, seis de las ocho ponencias presentadas en esta sección del libro se refieren a diferentes aspectos de la planeación de la capital del país y únicamente una a Guadalajara y otra a Monterrey. Es muy posible que esta diferencia no refleje el desequilibrio real en la investigación de estas urbes, para no hablar de las 23 zonas metropolitanas restantes, por lo que una primera inferencia es la necesidad de estimular estudios sobre las diferentes metrópolis del país.

Para la zona metropolitana de la ciudad de México se tienen tres ponencias sobre aspectos globales de su planeación: Daniel Hiernaux escribe sobre "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones"; Alfonso Iracheta presenta el trabajo "Diez años de planeación del suelo en la zona metropolitana de la ciudad de México", y finalmente Boris Graizbord aporta el estudio "Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuautitlán-Texcoco".

Daniel Hiernaux realiza una descripción esquemática de las etapas de su planificación moderna a partir de la fundación del Departamento del Distrito Federal en 1929, según la siguiente periodización: i) nueva estructura administrativa y esbozo de planeación (1928-1940); ii) crecimiento de la ciudad en el desarrollo estabilizador (1940-1970); iii) la ciudad en crisis (1970-1988). Al desarrollar las características de cada uno de estos periodos, el autor destaca las principales acciones emprendidas y los agentes que intervienen en la planeación de la ciudad, haciendo notar la ausencia de par-

ticipación de la población, de lo que se deriva la necesidad de diseñar un urbanismo más democrático. Con la participación activa de la ciudadanía, concluye, será posible cuestionar el modelo de ciudad seguido, que encubre en planes aparentemente “técnicos”, una estructura urbana que segrega a grandes grupos de sus pobladores.

Alfonso Iracheta analiza las acciones en materia de suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, contrastándolas con las metas señaladas en los planes en materia de regularización de la tenencia de la tierra y creación de reservas territoriales. Para 1986 se calcula la existencia de 743 mil lotes con tenencia irregular (300 mil en el Distrito Federal y 443 mil en el Estado de México) donde habitan 4.2 millones de personas. Considerando que entre 1978-1986 se regularizaron 182 mil en el Distrito Federal y 106 mil en el Estado de México, esto es, un total de 288 mil, nosotros inferimos que se requieren alrededor de 23 años para completar la regularización de los lotes existentes. Como a medida que se expande la metrópoli la irregularidad aumenta y sólo se tienen reservas de 3 202 hectáreas, que representan menos de un año de crecimiento urbano, el problema es prácticamente insoluble en el marco de las políticas actuales. Para enfrentarlo, Iracheta sugiere la modificación de los actuales mecanismos de asignación del suelo, estableciendo acciones que eliminen a los agentes que obstaculizan la solución de las necesidades de tierra urbana de grandes estratos de pobladores.

Boris Graizbord, por su parte, afirma que la fragmentación geopolítica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en la que intervienen diversos niveles de gobierno (municipal, estatal o federal), implica una serie de características en su geografía política que debe ser el punto de partida para el proceso de planeación.

La ordenación de esta ciudad en su parte localizada en el estado de México, en 17 municipios conurbados, se ha realizado en un Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (PEDUEM), que no ha podido soslayar los estrechos vínculos funcionales de esta extensa zona bautizada como “Valle Cuautitlán-Texcoco”, con el resto de la urbe. En vialidad y transporte, por ejemplo, se observa una “insuficiencia en la estructura vial primaria” y una falta de “estructuración conjunta del transporte”, que ocasionan grandes problemas operacionales. Éstos, así como los graves problemas de insuficiencia de infraestructura y servicios, el PEDUEM se plantea reducirlos estableciendo “un estricto control de su crecimiento”, que Graizbord duda sea viable porque la dinámica metropolitana está determinada por procesos macroeconómicos fuera del

control del gobierno estatal. Asimismo, no es realista esperar, como establece dicho plan, dirigir la inversión privada a resolver carencias de las clases populares. La fragmentación de órganos encargados de cubrir los servicios trae como resultado la ineficiencia en su oferta, dada la necesidad técnica de ser ofrecidos a nivel metropolitano. También se fragmenta la base fiscal en las diferentes unidades administrativas, existiendo municipios y delegaciones ricos y pobres, como se verá también en el caso de Guadalajara.

Las otras tres ponencias sobre la Ciudad de México se refieren a aspectos específicos de corte sectorial. Alicia Ziccardi explora una relativamente nueva línea de investigación en México con su estudio "Empresas de la construcción y grandes obras en la ciudad de México"; David Wilk describe la "Planeación del uso del suelo y medio ambiente en la Ciudad de México", y Emilio Duhau nos presenta un análisis concreto sobre "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México".

En el trabajo de Alicia Ziccardi se investiga la incidencia de las agencias constructoras en el proceso de planeación urbana del Distrito Federal y, concretamente, la presencia de la firma Ingenieros Civiles Asociados (ICA) en la formulación y ejecución de las obras de vialidad entre 1976-1982. Analizando el proceso de construcción de 36.8 km de líneas del Metro, así como de 252 km de ejes viales, destaca que, además de las implicaciones sobre la vialidad, el transporte, el empleo generado, etcétera, la casi totalidad de estas monumentales obras fuera realizada por un grupo de empresas de construcción dentro del consorcio Constructora Metro, S. A. de C. V. (Cometro), formada inicialmente por 12 compañías encabezadas por el grupo ICA. Permítasenos concluir, por nuestra parte, el riesgo de aceptar que un poderoso grupo de empresarios de la construcción intervenga en la elaboración y puesta en marcha de políticas urbanas específicas, pues si bien es cierto que proporcionan equipo, personal y la experiencia necesaria para la realización de las grandes obras, no están en posibilidades de diferenciar sus intereses de los de toda la población.

David Wilk describe el desarrollo de organismos y programas establecidos desde la segunda mitad de la década de los setenta con el propósito de sentar las bases institucionales para el diseño de una política ambiental en México. No obstante la gravedad que ha alcanzado la problemática del deterioro de los ecosistemas metropolitanos y del territorio en general, no fue sino hasta 1976 cuando se crea la Dirección de Ecología Urbana en la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. A partir de 1982, en la

nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), se fortalece la preocupación de integrar las variables ambientales en la planeación urbano regional, aunque únicamente con funciones eminentemente normativas. En el caso de la ciudad de México, se establecen por las autoridades locales programas de conservación del medio ambiente, creando organismos operativos que realizan acciones de reforestación, construcción de viveros y limpia de canales, por ejemplo.

La intervención de las autoridades locales en la solución de la problemática urbana se ha reducido a un mínimo como resultado del fuerte centralismo del sistema político mexicano. Emilio Duhau inicia una investigación exploratoria sobre el impacto de la reforma municipal de 1983 respecto a la transferencia de autoridad a los gobiernos locales. Utilizando como referente empírico los casos de los municipios conurbados a la ciudad de México de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, señala que la ley General de Asentamientos Humanos de esta entidad les escamotea a esos municipios el derecho a realizar la planeación que les correspondería de acuerdo con la reforma del artículo 115 constitucional. No obstante, los municipios han ganado espacios que antes no poseían como ejecutores y gestores de la planeación estatal en la zona conurbada, principalmente en lo que se refiere a las políticas sobre los asentamientos irregulares, de permisos a fraccionamientos y de servicios y obras básicas. En sus acciones al respecto, enfrentan la presión de los partidos de oposición, organizaciones de colonos y de las consultas populares, lo cual debe considerarse positivo pues progresivamente las prioridades tenderán a ser establecidas por la comunidad misma.

La influencia positiva o negativa de los grupos sociales en el proceso de planeación se observa también en la ponencia de Roberto García Ortega sobre "El plan director de desarrollo urbano del área metropolitana de Monterrey: antecedentes, análisis y situación actual". En este trabajo se destaca el peso político que tienen los principales grupos de la iniciativa privada en el diseño de los planes de desarrollo urbano de esa ciudad. Debido a su capacidad de presión y negociación, estos grupos realizan las promociones y construcciones más rentables, siendo también los que tienden a ser más beneficiados de las obras de infraestructura, vialidad y equipamiento. Esto lleva al autor a afirmar que el Plan Director, aprobado legalmente por primera vez en noviembre de 1988, es más bien un "Plan Dirigido". Finalmente, en analogía con lo señalado en el caso de los municipios conurbados del Estado de México, para la zona metropolitana de Monterrey se observa una mayor participación mu-

nicipal en las decisiones sobre desarrollo urbano, tendiendo a favorecer una planeación más flexibles, operativa y, ¿por qué no?, democrática.

Alberto Leonel de Cervantes, en el trabajo elaborado sobre "Administración metropolitana: el transporte público en Guadalajara", más que evaluar un plan existente propone criterios para la elaboración de planes específicos sobre la gestión y suministro de infraestructura y servicios metropolitanos. Partiendo del señalamiento de que por ley son las instancias municipales, estatales y federales las que deben regular y planear de manera conjunta el desarrollo de las conurbaciones, analiza las peculiaridades técnicas y políticas de la gestión metropolitana utilizando como estudio de caso la cuestión del transporte colectivo en la zona metropolitana de Guadalajara. Del análisis de este servicio, concluye la falta de unificación de las diversas autoridades y organismos de transporte para realizar su planeación integral. Utilizando un intento de sistematizar las variables que intervienen en la prestación de un determinado servicio metropolitano, conocido como "teoría de las escalas", concluye que según la escala geográfica, económica y de autosuficiencia financiera, el transporte masivo se debe prestar únicamente a nivel metropolitano para lo cual elabora algunas alternativas operacionales.

El conjunto de las ocho ponencias presentadas en esta sección sobre la planeación y gestión de las áreas metropolitanas, muestra la necesidad de profundizar en el conocimiento del creciente número de zonas metropolitanas en México, pues a pesar de concentrar el grueso de la población y de las actividades económicas, es evidente el retraso de décadas en la estructuración política y administrativa de estos conglomerados. Debatir sobre su futuro es impostergerable para que los diversos niveles del Estado mexicano tengan la conciencia y capacidad para enfrentar los retos del México metropolitano.

4. PLANEACIÓN REGIONAL: FRONTERA NORTE, TRÓPICO HÚMEDO, JALISCO Y SINALOA

Para completar la imagen de la planeación territorial en México, en la última parte del libro se presentan cuatro trabajos sobre planes regionales de diversas modalidades.

En primer lugar, J. Mario Herrera hace un esfuerzo por sistematizar las políticas de la frontera mexicana con los Estados Uni-

dos de Norteamérica en su trabajo sobre “La integración como objetivo de los planes de desarrollo de la frontera norte”. Los programas para esta región tienen como propósito fundamental su integración con el resto del país por medio del fomento de vínculos económicos y socioculturales para reducir su dependencia de los estados sureños norteamericanos. Después de analizar los planes realizados en esta región, el autor concluye que han producido flujos económicos del resto del país hacia la frontera pero se ha impedido que éstos sean inversos, de tal suerte que sigue manteniendo o aún incrementando su dependencia del exterior. Es imprescindible, por tanto, definir claramente el concepto de integración y diseñar nuevas acciones que posibiliten una mayor participación de la frontera norte no sólo como mercado, sino como espacio productivo cuyas mercancías se adquieran en el resto del país.

Fernando Tudela, en su ponencia “Los ‘hijos tontos’ de la planeación: los grandes planes en el trópico húmedo mexicano”, estudia para el caso del sureste, el otro extremo del país, el caso del Plan Chontalpa, aprobado en 1963 e iniciado en 1966. Este plan que constituye uno de los casos de un ambicioso programa de desarrollo regional de las cuencas hidrológicas de México, tales como las del Papaloapan, Tepalcatepec-Balsas, Grijalva-Usumacinta, etcétera, tenía como propósito en una primera etapa de su primera fase, hacer cultivables 83 mil hectáreas de una zona selvática, mal comunicada y olvidada por el progreso. En su totalidad, sin embargo, intentaba crear áreas de riego para 350 mil hectáreas e iniciar un proceso de desarrollo regional sostenido, mejorando técnicas agropecuarias y las condiciones de vida de la población rural al expandir la frontera agrícola nacional. El autor sostiene que actualmente es un lugar común admitir el fracaso del Plan Chontalpa aunque, aclara, denunciar los desastres desencadenados no implica defender el *statu quo* anterior, pues el dilema no consiste en modernizar o no modernizar, sino en cómo hacerlo. A pesar de algunos resultados positivos en materia de salud y bienestar de la población, el fracaso del plan es real por la desproporción entre resultados y costos, la incapacidad para mantener cultivos anuales y perennes, así como la reducción drástica del autovalidamiento de la población local. Las causas de los escasos resultados del plan van desde aspectos de gestión administrativa, hasta causas estructurales más profundas como la inadecuación ecológica del modelo tecnológico agroproductivo adoptado, así como la concepción de un “desarrollo” divorciado de la participación de la sociedad civil.

El trabajo de Jesús Arroyo titulado “Hacia la politización del

sistema de planificación urbana y regional en Jalisco”, sin ser un producto acabado de una investigación concreta, reflexiona sobre la necesidad de que la planeación urbano-regional incorpore, a su carácter técnico actual, la dimensión política. Esto permitiría la consideración explícita de los diversos intereses de los estratos sociales para evaluar las ventajas y desventajas de los objetivos perseguidos, estableciendo un proceso de “manejo y solución de conflictos” que permitiera acercarse a una mayor racionalización del uso de los recursos públicos.

Gustavo Garza y Jaime Sobrino presentan el último artículo del libro, titulado “Sinaloa: Planeación industrial periférica”, en donde estudian las políticas de industrialización en una entidad que se encuentra al margen del crecimiento industrial que se concentra en unas cuantas ciudades del país. Las políticas federales de descentralización industrial que se han multiplicado a partir de los años setenta, han tenido hasta ahora un resultado muy insuficiente, a pesar de haber estado complementadas por una serie de acciones y programas establecidos por algunos gobiernos de los estados de la República. Con objeto de determinar las peculiaridades de las medidas realizadas en una entidad periférica de los principales centros industriales, en el trabajo se estudia para el caso de Sinaloa los objetivos, alcances y limitaciones de las acciones emprendidas con objeto de promover el crecimiento industrial. A las medidas del gobierno de la entidad, se agrega el apoyo al fomento industrial local de los fondos de crédito federales. La evaluación conjunta de estas acciones no es fácil de establecer, a pesar de que se puede concluir que hasta la fecha han sido infructuosas al constatar que la participación de Sinaloa en la industria nacional se ha reducido de 1.3% en 1960 a 0.9% en 1985.

5. CONCLUSIÓN

La conclusión general que se desprende de los 20 trabajos es que a pesar del indudable avance ocurrido entre 1978-1988 en el establecimiento del marco legal e institucional, así como en el diseño de un conjunto de planes y programas por el Estado mexicano, este esfuerzo ha sido insuficiente y no se observan progresos notables entre los primeros y últimos planes realizados en el periodo de análisis. Volviendo a las preguntas iniciales, las posibles causas de esta situación que se desprendieron de las discusiones del seminario son las siguientes: i) La planificación en México no es más que una “fachada discursiva” para disimular la ausencia de voluntad política

para planear el espacio territorial y se utiliza meramente como un aparato legitimador. En la realidad, las grandes empresas constructoras inciden en las prioridades a realizar, además de ser las ejecutoras de las obras de infraestructura urbana; ii) La insuficiencia de los planes y programas en cierta medida revela la carencia de poder político del Estado para enfrentar a los grupos de presión — constructores, especuladores de la tierra, ejidatarios, comuneros, invasores, etc.— que lucran con el crecimiento urbano desordenado; iii) En los diversos órganos del Estado existe una elevada descoordinación entre los técnicos que diseñan los planes y los políticos que deciden las obras. En forma general se puede hablar de una nula correspondencia entre las acciones sectoriales y los planes territoriales; iv) Lo anterior refleja la inexistencia de esfuerzos, dentro de la llamada “Teoría del procedimiento” del ejercicio planificador, para determinar orgánicamente una relación eficiente entre todos los niveles de las dependencias públicas, según objetivos y medios para poner en práctica los planes; v) Todo lo anterior es en cierta medida resultado de la incapacidad técnica y científica de los responsables de elaborar los planes, lo cual se refleja en sus endeble diagnósticos y pronósticos, así como en su nula evaluación.

En fin, ante la irrupción intempestiva de un México urbano-industrial, el Estado mexicano se ha visto obligado a enfrentar sus múltiples retos de una manera verdaderamente atropellada. Es recomendable, por tanto, que se promueva la realización de planes con mayor sustento científico y con la participación de la sociedad civil para garantizar mejores soluciones a los múltiples desafíos que impone el acelerado proceso de urbanización de México.

Finalmente, quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento al esfuerzo y profesionalismo de todos los autores que entregaron puntualmente su ponencia para el seminario, así como la versión final para esta publicación. Nuestro reconocimiento también a los comentaristas de las ponencias por sus importantes intervenciones que, desafortunadamente, no fue posible incluir por razones técnicas. Siguiendo el orden de las ponencias en el índice, los encargados de comentarlas fueron: Crescencio Ruiz Chiapetto; Martín Díaz Díaz; Boris Graizbord; José Alberto Aguilar; Ma. del Carmen Pardo; Enrique Hernández Laos; Juan Pablo Antún; Ángel Mercado; Javier Caraveo; Jalim Bulos; Víctor Vallejo; Roberto Eibenshutz; Margarita Castillejos; Armando Cisneros; Diana Villarreal; Valentín Ibarra; Mario Carrillo; Ma. Eugenia Negrete; Esteban Wario, y Raúl Huerta García. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) financió parcialmente la realización del seminario, por lo

cual le estamos muy reconocidos. El Departamento de Relaciones Públicas de El Colegio de México, a cargo de Patricia Aguirre, realizó eficientemente el apoyo logístico en las instalaciones donde se realizó el seminario, labor que hizo viable su correcto desarrollo.

Nuestra gratitud para Erika Aguilar y Victoria Castro, que en diferentes momentos coordinaron la transcripción de los textos en *diskettes* con la cooperación de Socorro Chávez, Alma Barba y Ana Lilia Hernández, con quienes quedamos en deuda. Quisiera terminar mencionando mi agradecimiento y reconocimiento de siempre al Departamento de Publicaciones de El Colegio de México, dirigido por José Antonio Valadez, que al terminar estas líneas me remplazará en la tarea de materializar en un libro el esfuerzo de los investigadores que con su trabajo intelectual hicieron posible su realización.

PRIMERA PARTE

**MARCO LEGAL Y PLANEACIÓN
NACIONAL DEL TERRITORIO**

LOS OBJETIVOS DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (LGAH)*

JUAN MANUEL RAMÍREZ SAIZ

1. INTRODUCCIÓN

Múltiples y de distinto signo son los interrogantes que surgen acerca de la LGAH, especialmente al realizar un balance sobre la planeación espacial en México. Lógicamente, la mayoría de ellos se refieren a la ley misma. Pero no pueden descartarse los relacionados con sus derivaciones inmediatas, es decir, las instituciones, leyes particulares, planes, programas, reglamentos urbanos, cuya creación la propia ley estipulaba y que, por tanto, tienen en ella su razón de ser. Buena parte de las cuestiones relativas a estas derivaciones de la ley serán analizadas en los trabajos restantes de esta publicación, por lo cual compete a expertos en cada una de ellas realizar las aclaraciones pertinentes. Los interrogantes que conciernen directamente a la ley pueden orientarse en varias direcciones. La más global estaría vinculada con el conjunto de la problemática abordada o aludida por la LGAH. En el otro extremo, es decir, a nivel de análisis puntual, podría considerarse un determinado tema que se juzgara relevante, de acuerdo a la estructura y contenido de esta disposición jurídica. Otro tipo de acercamiento podría consistir en el análisis del o de los modelos teóricos urbanísticos subyacentes en la LGAH y que guiaron su formulación. Y tampoco debería descartarse la consideración de los aspectos superestructurales implicados en la ley, entre ellos, la finalidad o intención ideológica bus-

* Agradezco los comentarios realizados a la primera versión de este trabajo por los asistentes al seminario "Una década de planeación urbano-regional en México", El Colegio de México, 11-13 de mayo de 1988, en particular por parte de Crescencio Ruiz Chiapetto y Antonio Azuela de la Cueva.

cadras por el legislador. De estas cuatro posibles opciones, la primera, por ser globalizante, repetiría tópicos que se abordan en otros trabajos; por su parte, los enfoques puntual e ideológico darían una visión restringida de la ley, en tanto que con el análisis teórico se correría el riesgo de desviarse del análisis de la realidad de la planeación espacial en el país. Por ello, sin descartar la validez y los aportes que arrojarían cada una de dichas lecturas de la ley, las siguientes notas intentan: a) describir la naturaleza y objetivos de la LGAH; b) realizar una evaluación acerca de la lógica de dichos objetivos, al interior de la estructura de la ley, y c) efectuar un esbozo sobre sus principales implicaciones políticas. De este modo, se espera obtener una visión acerca de la finalidad central de la ley, de su coherencia interna y de sus consecuencias para las relaciones de poder. Por lo anterior, es claro que el tipo de análisis que llevo a cabo no es jurídico. Debido a que dentro de esta publicación se ha previsto un tema para abordar expresamente “el significado jurídico de la planeación urbana en México”, remito a dicho trabajo para las aclaraciones sobre los aspectos técnicos de la legislación urbana (véase A. Azuela, *infra*).

En relación con el título general de esta publicación, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, conviene hacer una aclaración de carácter temporal. Como es sabido, la LGAH fue aprobada el 20 de mayo de 1976. Sin embargo, el 27 de diciembre de 1981 se le adicionó un nuevo capítulo acerca “De la tierra para la vivienda urbana” y el 27 de diciembre de 1983 fue objeto de reformas y nuevas adiciones. En varias partes de mi ensayo volveré sobre el asunto de las modificaciones a esta ley. Por el momento, baste asentar que: a) la versión de la LGAH que se analiza en este escrito no es la de 1976 sino la de 1983, puesto que es la que se encuentra vigente, y b) dependiendo del referente temporal que se utilice, la ley cumpliría sus 12 primeros años o, por el contrario, “ampliada o modificada” se encuentra en su séptimo o quinto aniversario.

En algunas versiones voluntaristas y personalizadas sobre el origen de la LGAH, suele aludirse al interés de Luis Echeverría Álvarez por utilizarla como plataforma y escalón a fin de acceder a un puesto de primer nivel en la estructura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una vez que finalizara en México su periodo presidencial. Asimismo se apunta el deseo o ambición de algunos tecnócratas de la planeación espacial por servirse de ella para su carrera burocrática, en vista del peso creciente que los problemas urbanos estaban adquiriendo en el país. Sin que puedan descartarse

ambos móviles, es claro que la LGAH se inscribe en un proyecto económico y político más amplio y que da sentido a su promulgación. Esquemáticamente planteado, dicho proyecto intentaba recuperar para el Estado un mayor margen de intervención en la actividad económica (que estaba siendo concentrada por grupos monopólicos, extranjeros o nacionales) a través de la creación o el apoyo a empresas estatales, paraestatales y descentralizadas, así como de múltiples fideicomisos. En ese terreno político trataba de reafirmar la legitimidad del Estado (seriamente dañada por la posición autoritaria y represiva asumida por Gustavo Díaz Ordaz) y de reducir el poder político que iban adquiriendo los monopolios y la oligarquía financiera, mediante el acercamiento a la sociedad civil, la búsqueda de su participación y el establecimiento de instancias negociadoras de intereses, como las comisiones tripartitas, etc. Por otra parte, las disfuncionalidades espaciales que se manifestaban en los niveles regional y urbano fueron enfrentadas con una serie de medidas descentralizadoras, habitacionales y de reordenamiento del territorio, de las que forma parte la LGAH. Este proyecto modernizador del Estado fue asumido y planteado por Luis Echeverría Álvarez, pero su finalidad rebasaba al propio presidente y obedecía a una lógica más general requerida por la nueva fase del capital en la que se introducía el país. En la exposición de motivos sobre la iniciativa de reformas y adiciones constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 (que, como es sabido, se requirieron para fundamentar la LGAH), así como en el texto de la iniciativa de la propia ley, existen afirmaciones en esta línea. Veamos algunas de ellas. En relación con las reformas y adiciones constitucionales, se afirmaba:

Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano, no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país.¹

Por su parte, Ignacio Ovalle, secretario de la Presidencia, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados para explicar la iniciativa de la LGAH, advertía:

¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: "Exposición de motivos a las reformas y adiciones a la Constitución", 12 de noviembre de 1975, p. 1.

Debemos prepararnos para afrontar las modificaciones que tendrá necesariamente nuestra organización económica, social y política.²

El propio Ovalle en la “Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos” que se llevó a cabo para responder a las críticas de que era objeto el proyecto de ley, señaló:

Esta iniciativa no se limita al marco de la planificación urbana. Se integra a otras medidas para entrelazar las actividades productivas del campo y la ciudad, la agricultura y la industria, así como los servicios de modo que se engrane más eficientemente la economía y se generen perspectivas de empleo múltiples a elevados niveles de productividad, tanto en los propios centros urbanos como en el medio rural.³

Las afirmaciones anteriores apuntan en el sentido de que, al planearse la promulgación de la ley, se tenía conciencia del agotamiento que ya manifestaba el modelo de desarrollo estabilizador y de que se entraba en una nueva fase del capital, en función de la cual se requería replantear las formas de producción y reproducción económicas, así como las de reproducción de la fuerza de trabajo. Y por las referencias ya asentadas, se mantenía que la nueva ley cumpliría claros roles para tales propósitos.

Para ubicar el objeto de esta ponencia es obligado recordar que la iniciativa de la LGAH desató una discusión encendida y la oposición franca de la burguesía, especialmente del Grupo Monterrey. Las objeciones centrales que se planteaban contra ella eran que: a) vulneraba las garantías y libertades individuales; b) eliminaba la propiedad privada y el patrimonio familiar; c) otorgaba atribuciones excesivas a los municipios y propiciaba arbitrariedades por parte de los funcionarios públicos, y d) era sovietizante y llevaba a la estatización de la economía del país.⁴ Después de una fase de debate abierto y lucha subterránea en torno al proyecto de ley, se pasó a otra de revisión y reformulación. La versión aprobada en 1976 incorporaba 48 enmiendas y varios cambios de fondo entre los cuales destacan los siguientes: a) se restringían las facultades y atribuciones administrativas de los municipios en materia urbana; b) se eli-

² Cámara de Diputados: “Comparecencia del Lic. Ignacio Ovalle para explicar la Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos”, 1976, p. 54.

³ Secretaría de la Presidencia: “Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos”, 1976, p. 35.

⁴ J.M. Ramírez Sáiz: “Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos”, ISS-UNAM, 1983, pp. 33-48.

minaban las alusiones a la especulación sobre el suelo urbano y disminuían las referencias al control del mercado inmobiliario; c) se reducían las precisiones sobre los elementos para determinar las sanciones correspondientes por incumplimiento de lo establecido en la ley, y d) se volvían más laxos los criterios sobre la protección de tierras de uso agrícola, forestal o minero. Estas modificaciones evidencian que se eliminó de la iniciativa buena parte de los aspectos que habían sido criticados por la burguesía.

El nuevo capítulo (V. "De la tierra para la Vivienda Urbana"), que se adicionó a la ley en 1981, subsanó parcialmente una de las lagunas importantes de la ley aprobada, es decir, el de una política sobre suelo urbano, en especial el exigido por los programas de habitación popular. Por su parte, las reformas y adiciones de 1983 trataban de adecuar la LGAH tanto a la modificación del art. 115 constitucional como a varias leyes sectoriales (planeación, administración pública) y al Sistema Nacional de Planeación Democrática y al Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, estas últimas reformas y adiciones no son únicamente de orden formal o administrativo. Destacan entre ellas las relativas: a) al reconocimiento de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano; b) la creación y operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales; c) la transmisión de bienes inmuebles de la Federación a los Estados y Municipios; d) la necesidad de "evitar la especulación" con la tierra y vivienda; e) las acciones del Estado sobre la tierra no se reducen a la exigida para la construcción de vivienda sino que se amplían a las requeridas para el desarrollo urbano, en particular para la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población. Es decir, por una parte, se retoman y amplían las competencias urbanas municipales que planteaba, de manera limitada, el anteproyecto de LGAH y que quedaron restringidas en la versión aprobada de 1976 y, por la otra, se operacionaliza la relación entre tierra y proceso de urbanización.

Desde los primeros intentos de formular esta ley (mediados de 1975) hasta las últimas reformas y adiciones que se realizaron a la misma (27 de diciembre de 1983) transcurrieron más de ocho años. En ese lapso el país ha sufrido importantes modificaciones en su economía, orientación política y estructuración del territorio. No es el propósito de estas notas el explicitarlas ni analizarlas, sino simplemente anotar que ellas se reflejan parcialmente en el propio texto de la LGAH. En los artículos e incisos de la ley aprobada en 1976 que se mantienen en la versión actual, se advierte un estilo menos preciso y una orientación política más "populista". En las poste-

riosas reformas y adiciones, la redacción es más sobria y técnica, incluso cuando aborda aspectos relacionados con las necesidades del suelo y vivienda de las mayorías. Estos contrastes y evolución son el resultado tanto de la práctica planificatoria urbana, que impulsó la propia ley, como del progresivo perfeccionamiento de la planeación y programación en el país. Por lo que se refiere a la LGAH, no hay garantías de que estos cambios hayan recuperado y profundizado necesariamente el proyecto urbano y político que ella procuraba. Algunas de estas modificaciones se precisarán en las páginas siguientes. Al considerarlas, no se pretende realizar un trabajo escolástico, reduciéndose al texto de la ley, sino de confrontar esa evolución.

2. NATURALEZA Y OBJETIVOS

Actualmente las disposiciones en materia urbana son múltiples y sus intenciones variadas. Se impone, por tanto, precisar, en el conjunto de ellas, cuáles son el carácter y la finalidad específicos de la LGAH.

Sobre su carácter debe aclararse, entre otros aspectos, su vinculación con leyes no urbanas, su jerarquía respecto a leyes urbanas particulares y las vertientes a través de las cuales es posible su aplicación.

En 1976, cuando fue aprobada la Ley, existían otras leyes sectoriales, con las cuales (por la materia que la LGAH regulaba) ésta debía articularse. El texto aprobado aludía a la *Ley General de Población* (art. 7 de la LGAH) a cuyos lineamientos en el campo de la política demográfica la LGAH debe subordinarse para la ordenación de los asentamientos humanos, y a la *Ley de Reforma Agraria* en relación a la expropiación de tierra ejidal y comunal. Con las reformas y adiciones de 1983, se especifica su subordinación a:

a) la *Ley de Planeación* (aprobada en enero de 1983) ya que ésta es la instancia mayor que norma todo lo relativo al campo de la planeación pública del desarrollo económico y social; b) la *Ley Federal de Bienes Nacionales*, para tramitar los requerimientos inmobiliarios de las entidades y dependencias de la administración pública federal (art. 53); c) el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, emanado de la Ley de Planeación, y al que se supe-ditan los diferentes programas sectoriales; d) el *Plan Nacional de Desarrollo*, en cuanto instrumento operativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y e) la *Ley Orgánica de la Administración Pública* en los aspectos que requieren la coordinación entre la

secretaría responsable del sector asentamientos humanos (Sedue) y otras dependencias de la administración pública.

En relación a su jerarquía, se puede decir que el rango de la LGAH respecto de otras leyes y disposiciones urbanas particulares viene dado por su propio título, ya que constituye una *ley generatriz*, o *norma estructurante* sobre los problemas urbanos del país.⁵ Ello no implica que antes de su promulgación no existieran en México leyes de planificación, de fraccionamientos, de zonificación y de desarrollo urbano, así como planes (directores, reguladores, etc.) o reglamentos, normas y bandos específicos en este campo. Por ello, en sentido estricto y en contra de lo que se suele afirmar, ni las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución ni la promulgación de la LGAH eran necesarias para que se pudiera intervenir en la ordenación de las ciudades del país.

¿Cuál es la relación entre ambas afirmaciones, aparentemente contradictorias? Antes de la promulgación de la LGAH no existía ninguna disposición jurídica de índole general, es decir, válida para el conjunto del país, que regulara en materia urbana. La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base de cualquier legislación posterior, no establecía ningún ordenamiento en este campo, debido al carácter eminentemente rural y agrario del país en 1917. A pesar de esta laguna jurídica, era posible establecer disposiciones de índole urbana, ya que, de acuerdo con el art. 124 constitucional, toda facultad no concedida a la Federación se entiende, en principio, como una materia reservada a las entidades federativas;⁶ es decir, “esta facultad de planeación en materia urbana siempre la han tenido las autoridades locales —estatales y municipales—”;⁷ si estas atribuciones no son nuevas, ¿por qué entonces se realizaron las reformas constitucionales aludidas y se promulgó la LGAH? A la problemática de orden estructural aludida en la introducción, deben agregarse varios hechos y razones; éstos son fundamentalmente:⁸

⁵ Norma estructurante es “la norma superior jerárquicamente considerada que debe prever dentro de su contenido la expedición futura de otras normas de jerarquía inferior estructurando de esta forma el universo jurídico aplicable a la planeación urbana”. A. Alarcón S. y A. Rébora T.: “Hacia un derecho urbanístico: el caso de México”, en *Comercio Exterior*, diciembre, 1976, p. 1398.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, artículo 124.

⁷ “Comparecencia del Lic. Ignacio Ovalle...”, *op. cit.*, p. 81.

⁸ “Comparecencia del Lic. Ignacio Ovalle...”, *op. cit.*, y M. Vázquez: “Marco legal para la estructuración y desarrollo de los asentamientos humanos”, en *Asen-*

a) La carencia de leyes, planes y reglamentos urbanos en algunas entidades del país, antes de aprobarse la LGAH; b) la falta de coordinación en las acciones e inversiones que, en materia urbana, realizaban los estados y municipios y la propia federación y, en algunos casos, la contradicción u oposición entre los planes y programas de desarrollo que llevaban a cabo los tres niveles de gobierno señalados, y c) la conveniencia de “contar con un conjunto de normas mínimas de carácter general que, por una parte, vinculen las actividades que en sus ámbitos de competencia y en materia de planeación y regulación del crecimiento urbano, así como de ordenación de los asentamientos humanos, llevan a cabo el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios y, por otra, que esa colaboración y coordinación den coherencia y efectividad a las acciones y políticas que apliquen todas las autoridades del país en dichas materias”.⁹ Lo anterior significa hacer compatibles las diferentes atribuciones a nivel nacional y, con base en ellas, poder elaborar un plan urbano de carácter nacional.¹⁰

El carácter generador o de ley matriz de la LGAH consiste en que, a partir de su aprobación, el país cuenta con una serie de normas básicas y comunes, es decir, un marco y una política generales sobre desarrollo urbano y que, como la propia Ley estipula, en todas las entidades de la República en que no existían, se crearon leyes acordes a esta general, o se adecuaron a ella las ya existentes, homogeneizando a nivel nacional la legislación urbana. La materialización de este propósito se manifiesta en el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. Como es sabido, éste cubre el nivel *nacional* (Programa Nacional de Desarrollo Urbano), el *regional* (planes de desarrollo urbano de las entidades o de regiones específicas), el *municipal* (planes municipales), el de *centro de población* (planes de centros de población) y, en algunas ciudades, el de *barrio* (planes parciales o de barrio). Ello significa un avance indudable en la historia de la planeación física en el país y es una aportación básica derivada de la existencia de la LGAH.

En cuanto a las vertientes mediante las cuales la Ley se operacionaliza, éstas son, como reafirma la Ley de Planeación para las diferentes leyes y programas sectoriales: a) la *obligatoria* para el ámbito del sector público federal; b) la de *coordinación* respecto de las

tamientos Humanos, Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano, núm. 1, 1976, pp. 73-78.

⁹ M. Velázquez, *op. cit.*, pp. 73-74.

¹⁰ “Comparcencia del Lic. Ignacio Ovalle...”, *op. cit.*, p. 100.

acciones urbanas que el gobierno federal realice con los gobiernos de los estados; c) la de *inducción* en relación a los instrumentos de política urbana y su impacto en las acciones de los particulares, y d) la de *concertación* que comprende las acciones que acuerdan realizar conjuntamente el sector público y los particulares. En la versión de la ley de 1976 estas vertientes estaban esquemáticamente incluídas, pero fueron precisadas en la de 1983.

Pasando a acotar el tema de la finalidad de la LGAH, es preciso aclarar que su texto alude a su *objeto*, pero nunca a su *objetivo*. La distinción entre ambos términos fue muy socorrida con posterioridad a su promulgación, en particular durante el sexenio de José López Portillo, para ser después relegada. Como es sabido, *objeto* es, por una parte, el fin, intento o propósito que se establece en cualquier terreno y, por otra, la materia o asunto propio de una ciencia. *Objetivo* es lo relativo al objeto y, asimismo, la meta que se pretende lograr y a la que se encamina una acción, es decir, el futuro deseado; los objetivos pueden ser: generales, básicos o globales y específicos, complementarios o secundarios.

El *objeto* de la LGAH se establece en su artículo 1 y dice textualmente:

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por *objeto*:

I. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Al contenido de este artículo varios autores lo incorporan como tal, transcribiéndolo textualmente pero sin cuestionarse sobre su carácter ni tomar posición al respecto;¹¹ otros lo califican como

¹¹ Éste es el caso de M. Velázquez (p. 76) y de A. Alarcón S. y A. Rébora T. (p. 1394) ya citados, así como de A. Lavell y L. Unikel: "Bases, características y contradicciones de la estrategia de desarrollo regional urbano en México", en S. Boisier et al. (compiladores): *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, ONU, CEPAL, ILPES, SIAP, Santiago de Chile, 1981, p. 316; y F. Torres: "Legislación sobre desarrollo urbano", en *Comercio Exterior*, marzo, 1976, p. 280.

*meta*¹² y *objetivo*,¹³ pero no explican las razones de este cambio de denominación.

El artículo 3 de la LGAH retoma el primero de los aspectos incluidos en su *objeto* (la ordenación y regulación de los asentamientos humanos) y estipula que ambos “tenderán” a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante once propósitos. Respecto a éstos existen discrepancias en la forma de considerarlos incluso entre los propios funcionarios que intervinieron en su elaboración, así como entre los especialistas en legislación y planificación urbanas. Así, Ignacio Ovalle y Martha Scheingart lo consideran como *objetivo*;¹⁴ M. Velázquez, como *estrategia*;¹⁵ y J.E. Hardoy (y también M. Scheingart) como medios o medidas,¹⁶ sin tampoco explicar las bases de estas diferentes caracterizaciones. Ciertamente, el texto de la Ley no es claro en este asunto.¹⁷ Podría relegársele, estimando que esta es cuestión secundaria pero, en el caso de este ensayo, afecta a un aspecto básico del mismo y obliga a tomar posición al respecto. Pienso que en el artículo 1, el término *objeto* tiene el sentido tanto de propósito u objetivo general como

¹² G. Garza: “Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, núm. 1, enero-abril, 1986, p. 79.

¹³ M. Scheingart: “Análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos”, mimeo. 1976, p. 4.

¹⁴ Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, pp. 35-36; y M. Scheingart, *op. cit.*, p. 76.

¹⁵ M. Velázquez, *op. cit.*, p. 76.

¹⁶ J.E. Hardoy: “Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos”, en *Revista Latinoamericana de Planificación*, 1976, p. 147; y M. Scheingart, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷ Como se advierte, entre el objeto u objetivo *general* del artículo 1 y los objetivos *específicos* del artículo 3 no existe una correspondencia sistemática, de tal manera que cada inciso del artículo 1 sea retomado y especificado por uno o varios incisos del artículo 3. Lo que aporta el artículo 3 respecto del artículo 1, es que aquél parte de la intención *general* del artículo 1 y, en este sentido, de toda la LGAH (es decir, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos) y la desglosa en una serie de objetivos *particulares*. En este sentido, en la estructura y redacción del artículo 1 existe una falla técnica, dado que la *intención general* citada debería referirse a los tres incisos del artículo 1, y no sólo al primero de ellos. La forma en que esta intención es reincorporada en el artículo 3 avala esta interpretación.

Otra interpretación posible del artículo 3 es que en su contenido exprese no tanto objetivos sino *políticas*. Pero una política se enuncia y no se retoma posteriormente en el documento correspondiente, para establecer sobre ella principios y normas como sucede con todos los incisos del artículo 1 y con la mayoría de los incisos del artículo 3.

de *materia o asunto* sobre los que se legisla. En cuanto al artículo 3, su contenido es válido interpretarlo como *objetivos específicos*, debido a que particulariza las intenciones generales del artículo 1. Esta interpretación plantea algunos problemas, tales como el que estos objetivos específicos no sean suficientemente precisos, no se defina jerarquía entre ellos, ni se establezcan alcances, ni criterios sobre plazos, recursos, etc. Dos posibles y parciales explicaciones de estas dificultades consistirían en: por principio, una ley plantea lineamientos básicos, mientras que los planes, por ser operativos, deben ser mucho más detallados, y en el caso de la planeación espacial mexicana son los programas sectoriales (en este caso el de desarrollo urbano) los que deben definir metas específicas, las cuales serán revisadas periódicamente.

Como se verá en el próximo apartado, ambas explicaciones parecen insuficientes. Quizás el carácter de *norma estructurante* de esta ley pueda estar en la base de esta imprecisión.

Pese a ser conocidos, transcribo los que se presentan como *objetivos específicos* del artículo 3, debido a que (al igual que el *objeto* u *objetivo general*) serán analizados en el siguiente inciso:

- I. El aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.
- II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano.
- III. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional.
- IV. La adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en el sistema nacional.
- V. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso.
- VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano.
- VII. La descongestión de las grandes urbes.
- VIII. El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad.
- IX. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.
- X. La regulación del mercado de los terrenos y, además, el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

Como se verá a continuación, la anterior formulación del objeto u objetivo general y de los objetivos específicos adolece de varias limitaciones. Sin embargo, su planteamiento como postulados para normar la problemática urbana del país significó un avance indudable.

3. LA LÓGICA DE LOS OBJETIVOS AL INTERIOR DE SU ESTRUCTURA

La evaluación de esta ley y, en particular, de su naturaleza y objetivos puede efectuarse desde varias posiciones sobre la planeación espacial. Pienso que al realizar sobre ella una apreciación crítica desde determinada teoría, se tiene la ventaja de confrontarla con un cuerpo teórico estructurado. Pero, asimismo, se corre el riesgo de superponerle otra concepción del problema, olvidando su coherencia o incoherencia interiores, sus aportaciones, los asuntos que deja sin resolver, etc. Sin negar la importancia de la confrontación teórica, los comentarios que siguen se basan en un análisis interno de la propia ley.

En su versión actual, la LGAH consta de 59 artículos estructurados en cinco capítulos: I. Disposiciones generales; II. De la concurrencia y coordinación de autoridades; III. De las conurbaciones; IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población, y V. De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda. El objeto y objetivos de la ley se formulan en el capítulo I y a continuación los analizo por separado.

De los tres componentes del objeto, u objetivo *general*, el primero ("establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos") se resuelve fundamentalmente en los capítulos II y III y parcialmente en el V, de la siguiente manera:

- a) Definiendo las atribuciones o competencias (propias de cada nivel y de las concurrentes) de la federación, entidades federativas y municipios en materia de asentamientos humanos.
- b) Estableciendo los supuestos en que deben basarse los planes o programas de cada nivel: nacional, estatal, municipal y de zona conurbada.
- c) Precizando las competencias de la Sedue, en cuanto instancia federal responsable del sector y los acuerdos y coordinación entre Sedue y los gobiernos de los estados y los municipios (capítulo V, artículo

52) para el sistema nacional de suelo y reservas territoriales (capítulo 52) y la regularización de la tenencia de la tierra por parte de los tres niveles de gobierno (capítulo V, artículo 59).

d) Señalando las bases para los pactos que se realicen entre los tres niveles de gobierno en el caso de las zonas conurbadas, y los pactos y convenios para la operación del sistema nacional de suelo y reservas territoriales (capítulo V, artículo 50).

La concurrencia y coordinación aludidas significan el carácter imperativo, para cada uno de los tres niveles de gobierno, de los planes urbanos aprobados por cada uno de ellos, así como la coordinación entre dichos niveles, especialmente en el caso de las zonas conurbadas. Por lo ya señalado, estos temas se encuentran relativamente desarrollados, a nivel formal, en la LGAH. Sin embargo, la propuesta sobre la administración y planeación de las zonas conurbadas plantea dos problemas de distinto orden: por una parte, implica la reducción de las atribuciones de las autoridades locales, ya que la competencia sobre la planeación y ordenación de su propio territorio debe ser compartida con las autoridades de las áreas conurbadas y con el gobierno federal; y por otra, la creación de una comisión de conurbación no resuelve el conflicto de la planeación y administración de dichas áreas. Se requieren autoridades metropolitanas con capacidad política y financiera así como con márgenes amplios para la participación decisoria de la sociedad civil.¹⁸ Ambos aspectos no son abordados ni resueltos por la ley.

Por otra parte, no es clara la finalidad de dicha concurrencia y coordinación, es decir, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. El término ordenación nunca se precisa y el de regulación se incorpora de nuevo en el capítulo IV, pero referido a la propiedad en los centros de población, mientras que, en el caso presente, dicho concepto (incluyendo la propiedad) abarca todos los otros aspectos implicados en el desarrollo urbano. La indefinición de ambos términos no es un asunto secundario, ya que forman parte del objeto mismo de la ley. Esta laguna subsiste en la versión actual, a pesar de que otros términos importantes pero no tan centrales (como los de asentamiento humano, centro de población, administración pública federal, conurbación, provisiones, usos, destinos, reservas, fundación, conservación, mejoramiento y crecimen-

¹⁸ Secretaría de la Comisión Económica para América Latina: "El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe", en Conferencia Latinoamericana sobre Asentamientos Humanos, México, noviembre, 1979, SAHOP, p. 143.

to) sí se explicitan. Como ya se indicó, la ordenación y regulación se retoman en el artículo 3 en relación con los objetivos específicos y los considero más adelante.

El segundo componente del objeto y objetivo *general* (“fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”) se desarrolla en el capítulo IV y, en parte, en el V. En ellos se definen dichas funciones y se operacionalizan a través de los planes y declaratorias. Sin embargo, los criterios sobre los elementos que deben tenerse en cuenta para la elaboración de los planes son muy generales y afectan a la precisión de la normatividad sobre estas cuatro funciones. Esta insuficiencia tampoco es secundaria, puesto que los planes son los principales instrumentos de acción que propone la ley. Igualmente, existe un vacío respecto a las políticas a aplicar. Las vagas alusiones a “descongestionar las grandes ciudades” (artículo 3, VII) o “fomentar las ciudades medias” (artículo 2, VI) son, a todas luces, insuficientes. En ambos casos, la cuestión de fondo es la concepción misma de la planeación. La que subyace en la LGAH es más enunciativa que propositiva. Ciertamente evita el riesgo de la rigidez y de medidas difícilmente manejables, pero no es flexible sino formuladora de lineamientos vagos y casi de tipo ideológico.¹⁹

La situación del tercer componente del objetivo general de la ley es similar (“definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios”). Este asunto se aborda en parte en el capítulo IV (artículos 36 a 41) y fundamentalmente en el capítulo V. Superando la visión limitada del capítulo adicionado en 1981 y que planteaba la tierra sólo como un insumo para la vivienda exclusivamente urbana, en la versión de 1983 su denominación y enfoque es “De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda”. Otro aporte fundamental es que explicita que la promulgación de las declaratorias y su derivación sólo es posible a partir *de* y en concordancia *con* los planes o programas de desarrollo urbanos ya aprobados. De esta manera, los riesgos (y las críticas que desde 1976 se formulaban contra la intervención de las autoridades municipales) en esta materia se mitigan notablemente.

Las anotaciones anteriores manifiestan que existe una relativa coherencia interna entre los planteamientos del artículo 1 acerca del

¹⁹ Un caso límite es el del artículo 11: en relación al Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, se exige, entre otros aspectos, “el aprovechamiento óptimo de los valores humanos”.

objeto y objetivo general de la ley y la estructura restante de la misma. El problema estriba no en la coherencia formal sino en el nivel en que ésta se resuelve; como se ha asentado, es en términos muy genéricos. Sobre cada una de las propuestas de este artículo, los lineamientos o criterios para su aplicación son insuficientes; es decir, existe vaguedad o imprecisión en la formulación de las disposiciones. Por otra parte, hay una contradicción entre las intenciones federalistas y la afectación de las competencias de las autoridades locales en caso de las zonas conurbadas. Y asimismo se da una desproporción entre la problemática planificatoria de dichas zonas y las medidas con que se pretende resolverlas.

Por lo que respecta a los objetivos *específicos* planteados en el artículo 3, la vaguedad se mantiene e incluso aumenta en la mayoría de sus once enunciados. La ley es muy poco precisa. Y la atenuante de que otros planes, programas o reglamentos, derivados de ella, se responsabilizan de subsanarlo, es relativa. Como se verá a continuación, los programas no se refieren únicamente a la formulación, sino a la estructura misma de la ley. Debido al número de incisos (once) y a los complejos problemas a los que alude, los comentarios serán puntuales.

Respecto al primero de ellos (“el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”) el tratamiento, por parte de la ley, es muy desigual. En los capítulos IV y V se establecen normas sobre el elemento tierra. Acerca del agua y los bosques se hace una alusión muy genérica en el artículo 9 (inciso I) y sobre el aire no existe ninguna. Es claro que la ley no aporta lineamientos suficientes sobre esta temática ni en sí misma ni en su vinculación con los asentamientos humanos.

Acerca del inciso II sobre “el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano”, la situación es más problemática. Como su propio título establece, la LGAH versa sobre los asentamientos humanos. Estos, de acuerdo a la definición dada en el artículo 2, incluyen tanto los urbanos como los rurales. Sin embargo en la ley no existen disposiciones sobre los segundos y, en esta medida, no se cuenta con elementos para establecer la interrelación planteada. Si ésta se supone que se realiza en términos económicos, no se encuentran en la ley lineamientos sobre la actividad económica, inversiones o política fiscal, etc., que garanticen la distribución equitativa de los beneficios y cargas a los que se hace referencia.

En cuanto al inciso III (“la distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional integrándolos en el marco del desarrollo nacional”) al menos tres observaciones son necesarias. La primera es sobre el territorio. En este y otros artículos e incisos aparecen más como un fondo o sustrato en el que se ubican los asentamientos que como una matriz o elemento que debe ser objeto también de ordenamiento. Por otra parte, con base en lo anotado sobre el inciso II, los centros de población son urbanos, con lo cual los asentamientos rurales quedan descartados de la distribución equilibrada que pretende la ley. Finalmente, no se propone ningún criterio con base en el cual la distribución de los centros de población se considere equilibrada.

“La adecuada interrelación socioeconómica de las ciudades en el sistema nacional”, que se propugna en el inciso IV, remite a otra de las grandes lagunas de la ley, es decir, a la interacción entre lo económico y lo espacial. La versión de 1976 del artículo 12 establecía que entre el desarrollo urbano y “las bases objetivas nacionales de la planeación económica y social” debe haber congruencia; en la redacción de 1983, dicha congruencia es con “la planeación nacional del desarrollo”. Al margen del matiz formal o de redacción, no hay en el texto de la ley parámetros a partir de los cuales pueda inferirse cuándo o cómo esa congruencia existe o está ausente. En el contexto global de la LGAH, puede entenderse que las políticas de asentamientos humanos deben formar parte de las políticas de desarrollo y población (sean generales o sectoriales). Pero la ley no señala cómo armonizar los aspectos espaciales de dichas políticas o cómo “introducir la variable espacial en el planeamiento y ejecución de los planes nacionales de desarrollo”.²⁰ Su explicitación es un asunto central que no queda resuelto en el texto de la ley. Por supuesto, no se trata de exigirle que teorice sobre las determinaciones o nexos existentes entre la economía y el espacio, pero sí que defina lineamientos o principios de acción, porque (como demuestran las referencias citadas en la introducción y el inciso III ya comentado) a través de esta ley se quería incidir en el desarrollo económico nacional, en la estructuración del territorio y en las condiciones materiales de vida de la población.

El inciso V es especialmente problemático pues alude a “la más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre

²⁰ Secretaría de la Comisión Económica, *op. cit.*, p. 129.

zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y descanso”. Lo menos que se puede decir sobre él, es que no se explicita en qué consiste cada uno de dichos objetivos ni cómo se van a lograr. Por otra parte, en ningún otro artículo de la ley se vuelve sobre este tema. El término “sistemas de convivencia” se toma del artículo 2, inciso 1, donde es aún más confuso.

“El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano”, así como “la descongestión de las grandes urbes”, son objetivos planteados en los incisos VI, VII. Ambos hacen pensar en las teorías urbanas neoclásicas y sus planteamientos sobre la distribución rango-tamaño de la población, log-normalidad y tamaño óptimo de ciudades. La relación que se establece entre “grandes urbes”, como problema, y “ciudades medias”, como solución, parece no ser muy acorde, sobre todo en el caso de las segundas, con la realidad de las ciudades mexicanas.

El inciso VIII propone “el mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad”. Esta propuesta es tautológica respecto del enunciado general de este artículo: “la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población”. El contenido de los términos “calidad de vida” y “comunidad” puede prestarse a confusión. El resto del articulado de la ley no los precisa, pero quizás esto es menos grave que el hecho de que no se apunte cómo dicha calidad pueda lograrse o en qué pueda contribuir la ley a ese cometido.

“La mejor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos” es formulada en el inciso IX. La participación ciudadana constituye una de las aportaciones de la LGAH y es acorde con el proyecto político de Luis Echeverría Álvarez al que se aludió en la introducción. Llama la atención que este inciso se relacione únicamente con “los problemas de convivencia” (mismos que no se especifican), mientras que otros artículos se vinculan con aspectos que tienen que ver con la planeación urbana, tales como: la elaboración de los planes urbanos (artículos 6-17, 1 y 24); la consulta del público, proporcionando o difundiendo el gobierno información a la sociedad acerca de los planes urbanos ya elaborados (artículo 4, IV y 44) u obteniendo o recabando la opinión de la sociedad acerca de decretos y resoluciones urbanas (artículos 16, A IV y 16 B 1). Sin embargo, excepto en el primer caso, el planteamiento es reduccionista ya que consiste en el derecho a informarse, a ser escuchado o a intervenir

en algunos efectos negativos del desarrollo (problemas de convivencia) y no en las causas y toma de decisiones; es decir, se trata fundamentalmente de una facultad consultiva y, de ningún modo, decisoria o ejecutiva. Además no se define el alcance de esta participación ni se establecen canales concretos para hacerla efectiva.²¹

“La regulación del mercado de terrenos y, además, el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular” es planteada en el inciso X, repetida textualmente en el artículo 9, inciso IV, retomada parcialmente en el capítulo IV y reasumida en el V. De acuerdo al conjunto de la ley, la política central sobre suelo consiste en su adquisición masiva por el gobierno a fin de constituir reservas territoriales suficientes y garantizar una oferta masiva para vivienda popular. Estos propósitos deben lograrse preferentemente a través de terrenos no ejidales ni comunales. Esta salida a uno de los problemas importantes del desarrollo urbano comenzaba a apuntarse en la adición del capítulo V de 1981 y adquirió carácter de propuesta en las reformas y adiciones de 1983. La viabilidad del propósito es problemática, ya que implica competir con el mercado inmobiliario privado, descartando aquellas tierras a través de las cuales era más factible (ejidales y comunales) y, sobre todo, en una etapa en la que se reducen drásticamente los recursos del gobierno para adquirir otro tipo de tierras. Una medida complementaria para regular este mercado es el derecho de preferencia, mediante el cual los gobiernos estatales y municipales podrán adquirir predios en zonas de reserva, cuando éstos vayan a ser objeto de algún acto de transmisión de la propiedad y también en el caso de rematé judicial o administrativo (artículo 41). Adicionalmente se exige a los notarios y fedatarios que las escrituras públicas sean acordes con el uso del suelo estipulado en las declaratorias (artículo 46). Al margen de estas medidas, no se definen las formas directas de intervención en el mercado inmobiliario: políticas restrictivas, gravámenes a la propiedad, control de precios de la tierra y del monto de los alquileres, etc. Es decir, la regulación en cuestión queda sin precisar.

Por ello, llama la atención que en el artículo 50, inciso II, se ordene “evitar la especulación en el mercado de inmuebles”. Como se recuerda, esta disposición estaba planteada en la iniciativa de ley, fue eliminada en el texto aprobado de 1976, se recupera en la versión retomada y ampliada de 1983, añadiéndole la de “captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano para aplicarlas en bene-

²¹ F. Torres, *op. cit.*, p. 769.

ficio de los habitantes de los centros de población”. Sin embargo tampoco se especifican los mecanismos concretos para hacer efectivos ambos propósitos. Hay, por tanto, una seria contradicción entre la regulación del mercado que se postula y la ausencia de medidas reales.

En el inciso XI se postula “la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna”. Como se apuntó en la introducción, la adición del capítulo V en 1981 respondía a este planteamiento, legislando acerca “de la tierra para la vivienda urbana”; es decir, se trataba de facilitar un insumo básico, pero únicamente para programas que excluían la vivienda rural. Esta exclusión fue eliminada en la versión de 1983. En ella se establecen asimismo normas para acciones habitacionales públicas sobre terrenos provenientes del dominio de la federación (artículo 57); y también para las privadas, cuando los adquirentes tengan ingresos inferiores a cuatro veces el salario mínimo. En este segundo caso, se modifica la disposición de la adición de 1981 que autorizaba estos programas para adquirentes hasta de seis veces el salario mínimo, el cual hacía problemático el carácter “de interés social” de los programas habitacionales correspondientes. La LGAH no establece otro tipo de medidas para la promoción de estas obras habitacionales.

En los objetivos *específicos* analizados, existen, por lo menos, dos limitaciones en el texto de la ley que son comunes a casi todos ellos. Éstas son la falta de horizonte temporal y la ausencia de lineamientos financieros. Ambos son necesarios para el cumplimiento de las metas propuestas. Por supuesto, al estar referidos ambos aspectos a una ley *general*, no pueden definir fechas concretas ni establecer montos específicos de recursos. Estas precisiones son objeto de planes y programas sectoriales. Lo que se considera como laguna, en el caso de la LGAH, es la falta de criterios o políticas sobre ambos asuntos.

Respecto al factor tiempo, no existen precisiones para el logro de los objetivos. La única referencia es sobre los estudios acerca de requerimientos de suelo y reservas territoriales, los cuales deben tener en cuenta provisiones para cinco años (artículo 52). Este plazo no es congruente con lo que se señalaba en la exposición de motivos a las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales y a otros artículos de la propia ley. En el primer caso, se afirmaba:

Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que

den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando precisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.²²

En la LGAH se establece sobre el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano que debe contemplarse el corto, mediano y largo plazo para su aplicación (artículo 11). El mediano plazo (cinco años) señalado para los estudios aludidos no resuelve el problema de los cambios y zigzagueos que conlleva el sistema sexenal de planeación mexicana. Al no fijarse criterios temporales para los diferentes objetivos específicos, éstos pierden consistencia.

Las alusiones a las *inversiones públicas* necesarias para el logro de los objetivos son muy vagas. Se refieren a la necesidad de proveer recursos y de establecer mecanismos financieros (artículos 9, II; 17, IV; 54, III, etc.), pero sin determinar cómo se lograrán los primeros ni de qué tipo deben ser los segundos. Como dice J.E. Hardoy: "La ley no compromete recursos ni insinúa cómo serán creados."²³ Y sin embargo, es aquí donde se define una de las posibilidades fundamentales del cumplimiento de las metas. Esta ausencia de políticas explícitas sobre captación y asignación de recursos, sobre inversiones públicas y distribución territorial del gasto es grave.

De acuerdo con los comentarios anteriores, la situación de los objetivos específicos de la ley en sí mismos y en relación con la estructura global es la siguiente:

- i) Por su número y diversidad, parecen excesivos. Por otra parte, la mayoría de ellos simplemente se enuncian, pero no se precisan, dificultándose así su consecución o solución sistemática. Además, no existe articulación clara entre ellos ni están jerarquizados.
- ii) Algunos de ellos se formulan, pero la propia ley no los asume en el resto del articulado, y no existen entonces propuestas específicas sobre ellos; por ejemplo, los casos de la relación industria-vivienda, los asentamientos rurales, el transporte, los recursos naturales, el trabajo y descanso de los habitantes, etcétera.
- iii) Buena parte de los objetivos que, después de enunciarse, son asumidos por la ley, carecen de lineamientos sociales, económicos, administrativos, fiscales, financieros, etc.; así sucede con el control de la especulación del suelo y la vivienda, la participación ciudadana, etcétera.

²² Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: "Exposición de motivos", *op. cit.*, p. 7.

²³ J.E. Hardoy, *op. cit.*, p. 150.

En algunos casos, como el de la administración de zonas conurbadas, o el de la regulación del mercado inmobiliario, sí se establecen medidas, pero éstas son claramente limitadas y no van al fondo del problema. Finalmente, la ausencia de un horizonte temporal debilita su normatividad.

En síntesis, hay imprecisión en la determinación de los objetivos, su congruencia interna es insuficiente y existe una grave carencia de criterios o políticas específicas para su aplicación.

4. ALGUNAS IMPLICACIONES POLÍTICAS

Es común afirmar que la legislación y la planeación físicas no son neutras. Pero existen en México pocos estudios que demuestren cuál es el uso concreto que se hace de ellas y en qué consiste su impacto político. En relación al primer aspecto, una de las primeras preguntas que surgen respecto a la LGAH, es en qué medida se han aplicado los postulados establecidos en ella. Sin que puedan eliminarse cuestionamientos de este tipo, a través de los cuales se someta la ley a la prueba de los hechos, el mínimo rigor teórico y metodológico señala que entre la creación de una ley y su aplicación existe una serie de mediaciones que advierten sobre el riesgo de querer establecer una conexión directa entre ambas. Si bien, como postula la teoría jurídica, toda ley debe ser “*general* respecto a los destinatarios, *abstracta* respecto a la acción prevista e *impuesta* con un acto de voluntad deliberada por el poder dominante”,²⁴ el más elemental realismo recuerda que los destinatarios no son necesariamente iguales, que variadas situaciones pueden pesar diferencialmente en su aplicación, y que, a causa de razones muy distintas, el poder administrativo-político puede optar por aplicarla en diferentes grados e incluso por no imponerla. Obviamente, en estos casos antes que evidenciar los escasos resultados concretos de una ley, habría que analizar los grupos sociales que se opusieron a su aplicación o, por el contrario, que se beneficiaron particularmente con ellos, así como las coyunturas que intervinieron en su desigual materialización o los conflictos que condujeron al poder a concretarlos en distintos grados. Lamentablemente, de la escasa literatura disponible sobre la LGAH la mayor parte consiste en caracterizaciones de tipo global o en comentarios sobre el debate que (como ya se apuntó)

²⁴ N. Bobbio: “Derecho”, en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1979, p. 511.

surgió entre la élite gobernante y la burguesía con motivo de su promulgación. Hasta donde alcanza mi información, no existen estudios particulares que permitan avanzar en el conocimiento de los condicionantes aludidos.

Para visualizar, así sea esquemáticamente, las implicaciones políticas de la LGAH, habría que recordar la distinción entre *lo político*, es decir, la superestructura jurídico-política del Estado, y *la política* o prácticas políticas y lucha política de clases.²⁵

Con base en esta distinción, enuncio, a nivel de hipótesis, los principales *efectos* que la ley ha tenido para *el aparato del Estado*.

i) La promulgación de la LGAH significa, a nivel de estructura del gobierno central (aun cuando haya excepciones en el ámbito estatal y municipal) el inicio del *abandono de la política del laissez-faire* en el terreno urbano. De hecho, la ley es la base en que se apoya la estrategia actual del Estado en este campo. Soy conciente de que la vinculación entre ley y práctica no es mecánica. Pero en el discurso y en la formulación de programas, proyectos, etc., urbanos, cada vez más numerosos en el país, el gobierno recurre sistemáticamente, para fundamentarlos, a esta disposición jurídica. Es claro que de la *tolerancia*, se pasa a la *regulación* y a la *previsión* en materia urbana.

ii) Frente a la complejidad progresiva que la problemática urbana representa para el sistema, la existencia de esta ley y de sus derivaciones *permite al Estado afianzarse*, por la vía jurídica, en este espacio de la lucha social y política. Si dista mucho de ser un medio de legitimación, al menos permite contar con un margen de maniobra, y en esa medida, frenar, descalificar, etc., las demandas urbanas de acuerdo a la normatividad que en ella se plantea.

iii) La homogeneización de la legislación urbana con base en la LGAH significa, en principio, una disposición *centralista* y limitativa de las atribuciones legislativas de las entidades. Sin embargo, excepto Nuevo León, los demás estados optaron por seguir dichos lineamientos, lo cual indica que en los hechos dicha restricción fue más formal que real. No obstante lo anterior, la promulgación de leyes estatales de asentamientos humanos que repetían casi ritualmente las disposiciones de la ley general, implicó el relegamiento de las experiencias acumuladas en este terreno por algunas entidades (Jalisco, Nuevo León, estado de México, etc.) antes de que se promulgara la LGAH y, en el caso de quienes carecían de estas expe-

²⁵ N. Poulantzas: "Poder político y clases sociales en el estado capitalista", Siglo XXI, México, 1976, p. 33.

riencias previas, la incorporación casi mecánica de planteamientos federales en vez del impulso a enfoques regionales o estatales.

En la planeación y administración de zonas conurbadas se repite el esquema centralista. En las restantes disposiciones sobre la concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno se *salvaguarda*, más por la vía formal que real, el *federalismo* en las diferentes intervenciones gubernamentales sobre lo urbano. Los conflictos que pueden surgir por este motivo encuentran una salida en las comisiones de conurbación y en los convenios, pactos, etc., en que participan los tres niveles de la administración.

iv) Para el caso particular del *ayuntamiento*, las reformas constitucionales previas a la promulgación de la ley, el debate en torno a ésta y las reformas constitucionales posteriores del artículo 115 (que se introducen en la versión actual), le han permitido ir recuperando facultades y espacios de acción, así sean limitados, en la gestión de las ciudades.

v) Quizás la intención de no plantear ni iniciar experiencias reales de *administración y gobiernos metropolitanos* sea evitar poderes que hagan sombra al presidencialismo y, asimis.mo, no permitir la acumulación de fuerza política por parte de la oposición, en estos grandes conglomerados en los que se concentran los mayores índices de participación electoral y de posiciones independientes (sean de derecha o izquierda).

vi) La LGAH ha sido un factor decisivo del *incremento de las instancias gubernamentales de planeación física* y de generación de empleo para el sector de la burocracia que opera en este ramo. Así, la administración de lo urbano está adquiriendo un rango y peso político de importancia en la estructura de poder.

vii) Aunque esté relacionado con el segundo de los efectos enlistados, conviene resaltar que la ley y las instancias derivadas de ella operan como un *elemento clave de mediación y control para las mayorías urbanas*, ya que los menguados márgenes que les permite para enfrentar sus carencias urbanas no se compensan con el papel de cerco jurídico que, en los hechos, significa.

Sobre la incidencia de la LGAH en las *prácticas políticas y lucha política de clases*, apunto las siguientes hipótesis provisionales:

i) El debate en torno a la iniciativa de ley constituyó una de las pocas ocasiones en que las diferentes clases sociales y, en particular, la burguesía, manifestaron sus intereses específicos en materia urbana, especialmente sobre la propiedad de bienes inmuebles. Las diferentes fracciones formaron, con este motivo, un frente unido para frenar lo que consideraban un peligroso avance del Estado so-

bre este derecho "fundamental". Como es sabido, el balance final de este conflicto arroja un doble resultado. Por un lado, el gobierno obtuvo un indudable triunfo al lograr que, en un lapso corto, se aprobara la ley general, que rechazaba la burguesía, así como las leyes estatales de asentamientos humanos, acordes con la federal, excepto en el caso de Nuevo León. Pero, por otro lado, las numerosas modificaciones de forma y de fondo a la iniciativa de ley general (en concreto las relativas a la propiedad privada del suelo urbano) indican que el gobierno dio marcha atrás ante las presiones de la burguesía, la cual logró afianzarse y ganar espacio político.

ii) El postulado de la participación ciudadana es considerado como una de las aportaciones políticas centrales de la ley. Si bien no se puede menospreciar el hecho de que la LGAH fue la primera que planteó este principio, la afirmación anterior parece excesiva respecto a otras propuestas de la propia ley como, por ejemplo, las atribuciones de los municipios en materia urbana y, asimismo, considerando los términos en que dicha participación es formulada. Como ya se asentó, constituye una facultad tan sólo consultiva y no decisoria o ejecutiva. Ello implica un planteamiento reduccionista y manipulador de la participación individual y una mediatización y control de la colectiva u organizada.²⁶ Los pocos estudios efectuados sobre este asunto apuntan en el sentido de que dicha participación funciona con una triple finalidad: obtener apoyo hacia decisiones urbanas previamente tomadas por las instancias planificadoras y ejecutivas del Estado; captar recursos complementarios para obras públicas en términos pecuniarios o fuerza de trabajo gratuita, y frenar las propuestas urbanas que provienen de grupos independientes. Estos hechos no niegan que la posibilidad que esta figura abre para la planeación alternativa, así sea restringida, ha sido utilizada en escasa medida por las diferentes clases y grupos sociales, incluidos los populares e independientes. Sólo un reducido número de estos últimos ha demostrado capacidad propositiva. Pero igualmente es obligado recordar las múltiples trabas que han interpuesto las instancias oficiales o la forma en que han convertido en propias las propuestas que provienen de aquéllos.

Resulta sintomático de esta doble situación (rigidez y manipulación del Estado y escasa intervención de la sociedad civil en lo urbano) el hecho de que incluso las limitadas facultades que el artículo 16, A, V incluye para los recursos administrativos de inconformidad (que los ciudadanos pueden interponer ante abusos de la autoridad en estas materias) sean poco utilizadas.

²⁶ J.M. Ramírez Sáiz, *op. cit.*, pp. 118-124.

Las dos observaciones que acabo de formular manifiestan que si bien los problemas urbanos constituyen un campo relativamente nuevo de la movilización y lucha social, encuentran en la ley no tanto una vía de solución como de supeditación y control.

5. CONCLUSIONES

La promulgación de la LGAH significó un hito y un avance indudables en la historia de la planeación espacial de México. Entre sus aportaciones centrales se debe considerar el haber homogeneizado la legislación y administración urbanas del país, así como haber sido pionera en aspectos como la concurrencia y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la concertación o convenios entre los llamados sector público, privado y social, y el haber propuesto la participación ciudadana en la planeación. Estas aportaciones son limitadas pero reales. Siendo esto indiscutible, quizás lo más importante de esta ley sea el proceso que puso en marcha. Por eso tiene a su favor estar respaldada por una estructura jurídica y operativa no sólo a nivel federal sino también en cada estado, municipio o zona conurbada. Este proceso ha culminado en los actuales sistemas nacionales de planeación del desarrollo urbano y de suelo y reservas territoriales que constituyen dos ejes fundamentales de la actividad planificatoria espacial. Pero esta base es problemática en varios aspectos. En sus objetivos generales y específicos existen deficiencias de definición, insuficiencias en su coherencia interna y casi ausencia total de lineamientos precisos. Quizás una de sus limitaciones y contradicciones mayores consista en sus propósitos acerca de la regulación del mercado inmobiliario y la falta de límites y controles reales a la propiedad privada de la tierra y al uso especulativo del suelo. Así, la base de la actual estructura planificatoria es, al mismo tiempo, fuerte en el terreno de la estructura legal y administrativa y débil en sus implicaciones técnicas.

Las modificaciones que se realizaron a esta ley subsanaron parcialmente esta debilidad técnica, pero no necesariamente hicieron avanzar el proyecto original (urbano y político) de la propuesta inicial.

En el terreno político, es mayor la utilidad que reporta al sistema que las opciones reales que abre para que la sociedad civil intervenga decisoriamente en la planificación de sus asentamientos humanos. Pero esta situación es desigual para las diferentes clases sociales. Desde la presentación de la iniciativa de ley, es la burgue-

sía quien mayor ventaja ha obtenido de ella a favor de sus intereses urbanos y políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, S. y A. Rébora (1976): "Hacia un derecho urbanístico: El caso de México", en *Comercio Exterior*, diciembre, pp. 1388-1398.
- Azuela de la C., A. (1974): "Proceso de urbanización y derecho urbanístico", tesis profesional.
- Cámara de Diputados (1975): "Comparecencia del Lic. Ignacio Ovalle Fernández, secretario de la Presidencia, ante la H. Cámara de Diputados para explicar la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos", México, 26 de diciembre, pp. 53-143.
- Castells, M. (1977): "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, pp. 1161-1191.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (1976): "Ley de Asentamientos Humanos, ¿reforma urbana?", en *Dinámica Habitacional*, núm. 10, mayo.
- Congreso de la Unión (1975): "Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos", México, 15 de diciembre.
- Garza, G. (1983): "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", en *Demografía y Economía*, vol. xvii, núm. 1, pp. 157-180.
- _____(1986): "Planeación urbana en México en periodo de crisis, 1983-1984", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 1, enero-abril, pp. 73-96.
- Hardoy, J.E. (1976): "Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos", en *Revista Latinoamericana de Planificación*, pp. 146-152.
- Lavell, A. y L. Unikel (1981): "Bases, características y contradicciones de la estrategia de desarrollo regional-urbano en México", en *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 311-338.
- Ovalle, J. (1976): "La nueva legislación sobre desarrollo urbano", en *Comercio Exterior*, octubre, pp. 1157-1163.
- Preteceille, E. (s.f): "L'appareil juridique de la planification urbaine", Centre de Sociologie Urbaine, Paris.
- Ramírez, J.M. (1983): *Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, IIS-UNAM, México, p. 158.
- Rébora, A. (1978): "El ordenamiento territorial y urbano en México: Problemas y perspectivas", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 10, octubre.
- Saldívar, A. (1980): "Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)", Siglo XXI, México, pp. 188-194.

- Secretaría de la Presidencia (1976): "Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos", abril, 287 pp., Dirección General de Documentación e Informe Presidencial.
- Torres, F. (1976): "Legislación sobre desarrollo urbano", en *Comercio Exterior*, marzo, pp. 280-284.
- _____(1976): "El debate en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos", en *Comercio Exterior*, abril, vol. 24, núm. 4.
- _____(1976): "Las recomendaciones de Vancouver y la Ley de Asentamientos Humanos", en *Comercio Exterior*, julio, pp. 766-770.
- Velázquez, M. (1976): "Marco legal para la estructuración y desarrollo de los Asentamientos Humanos", en *Asentamientos Humanos*, núm. 1, noviembre, México, Secretaría de la Presidencia, Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano, pp. 73-78.

EL SIGNIFICADO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA*

*La regulación jurídica de una situación
no se ha llevado a cabo nunca hasta
sus últimas consecuencias.*

MAX WEBER

Nos proponemos ofrecer en las páginas que siguen un análisis sociológico de la evolución del régimen legal de la planeación urbana en México en los últimos diez años. Pensamos que este tipo de análisis es necesario si se quiere discutir el significado social de la legislación y no sólo su lógica interna. Normalmente, el análisis de la legislación desde la perspectiva de la dogmática jurídica nos revela el grado de coherencia interna de un conjunto de normas, pero no el modo en que esa legislación condiciona las prácticas sociales a las que se refiere. Cuando lo que interesa es conocer el sentido de una práctica social determinada, suele ocurrir que en lugar del análisis jurídico se propone, *como alternativa*, una versión de lo que pasa en “la realidad”, con lo cual el derecho y la realidad acaban por ser vistos como objetos disociados. Para quienes estamos interesados en entender las relaciones que se dan entre el orden jurídico y la práctica social porque pensamos que el derecho es parte de la realidad de una sociedad, es importante buscar en las diferentes corrientes de la sociología del derecho los métodos que nos permitan evitar esa disociación.

En nuestra exposición sobre la evolución del régimen legal de

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

la planeación urbana en nuestro país durante la última década, haremos uso de la distinción weberiana entre el *orden jurídico* y el *orden convencional*, donde el primero es definido como el conjunto de normas que "...está garantizado externamente por la probabilidad de la coacción (física o psíquica) ejercida por un *cuadro de individuos* instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su transgresión" y el segundo como el conjunto de normas "...cuya validez está garantizada externamente por la probabilidad de que, dentro de un determinado círculo de hombres, una conducta discordante habrá de tropezar con una (relativa) *reprobación general* y prácticamente sensible" (Weber, 1981:27).

Creemos que esta distinción es sumamente útil para nuestro objeto, ya que los actores sociales que intervienen en la planeación urbana (que no son sólo los planificadores)¹ están en realidad sujetos a los dos tipos de órdenes normativos que Weber señala: el orden jurídico, formado básicamente por las normas constitucionales y legislativas a las que nos referimos en este trabajo, y el orden convencional, formado por las normas no escritas pero a veces muy claras del ejercicio del poder político y la gestión burocrática en nuestro país. Nótese que *no se trata de oponer lo político a lo jurídico*, sino de dos tipos de normas que tienen distintos significados en la práctica de la planeación. La relación entre ambos órdenes normativos es sumamente compleja, pues algunas veces el orden convencional se apoya en el jurídico, mientras que otras veces este último carece de eficacia porque contradice al primero y hasta se da el caso de que el orden convencional acaba por ajustarse al jurídico. Sobre todo, se trata de una relación cambiante, y pensamos que las transformaciones políticas que vive nuestro país hoy en día tienden a dar significados nuevos y distintos a ambos órdenes.

Desde luego, no es éste el lugar para intentar siquiera una breve exposición de la sociología jurídica de Weber.² Baste con decir que, además del uso de la distinción entre orden jurídico y orden convencional, trataremos de orientarnos por el objetivo fundamental de la sociología comprensiva del autor, que consiste en interpretar el *sentido subjetivo* de la acción. Esto es, el significado que los propios autores sociales atribuyen a su conducta. En particular, nos in-

¹ Además de los planificadores, están sus "superiores" (los altos funcionarios del gobierno) y sus interlocutores desde fuera del aparato gubernamental, o sea los dirigentes de organizaciones sociales (colonos, sindicatos, ecologistas, etc.) y, desde luego, los propietarios del suelo y del capital inmobiliario.

² Véase al respecto Gurvitch (1974), Hunt (1978) y Schmill (1985).

teresa reflexionar sobre el significado cambiante que para los actores involucrados en la planeación tiene el régimen jurídico de la misma.

1. EL PRESTIGIO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

No cabe duda que la legislación ha jugado un papel importante en la institucionalización de la planeación urbana, ya que son las normas contenidas en aquella lo que ha hecho posible que el ejercicio de la planeación tenga un significado jurídico, es decir, que pueda ser interpretada como fundada en normas jurídicas y/o como fundamento de otras normas. Como es sabido, en nuestro país esta legislación se deriva de una serie de reformas introducidas a la Constitución en 1976 (arts. 27, 73 y 115) y tiene como pieza central a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de ese mismo año.

Es interesante recordar las condiciones políticas bajo las cuales aparecieron estas leyes. El anuncio del proyecto de la LGAH hacia finales de la gestión de Luis Echeverría, provocó una fuerte reacción por parte de las más importantes organizaciones empresariales que propagaron el rumor de que dicha ley traería consigo una especie de socialización de la propiedad urbana o, al menos, algo parecido al régimen de la reforma agraria. Esta campaña, que logró movilizar a un amplio sector de las clases medias urbanas, representaba en lo político un cuestionamiento a la figura presidencial. Ante ello, la respuesta de la clase política tuvo importantes consecuencias en el campo del derecho. Con una sola excepción (Nuevo León), los gobernadores de los estados promovieron la expedición de las respectivas leyes de desarrollo urbano, a imagen y semejanza de la LGAH. Con ello se integró un régimen real de planeación con normas tanto federales como locales.

Para 1982, el panorama de la planeación urbana estaba formado de una enorme cantidad de planes de desarrollo urbano correspondientes a todos los niveles de gobierno. Una de las características de dichos planes es el uso de un mismo lenguaje o, si se quiere, su apego a una "doctrina" de planeación. El vocabulario y el aparato conceptual a través del cual los documentos (y desde luego los planificadores mismos) se referían a los procesos urbanos y a las acciones públicas y privadas previstas en ellos, eran precisamente las categorías que habían sido "consagradas" por la LGAH. Gracias a la *eficacia simbólica* que la ley suele tener (Bourdieu, 1987) se generalizó la comprensión de los problemas urbanos a través de la doc-

trina de la LGAH. Funcionarios y empleados de los equipos locales de planeación en prácticamente todo el país, por primera vez hablaban un lenguaje común. La gestión de la SAHOP ante las entidades federativas tendiente a la creación de un sistema nacional de planeación urbana, llevaba siempre consigo la *invocación* de este marco legal que desde entonces ha dejado su sello de universalidad en la gestión urbana a nivel local.

Pero la legislación ha tenido también efectos propiamente normativos, en la medida en que ha constituido una *condición* del ejercicio de la planeación urbana. Usamos la palabra condición (en el sentido de Giddens, 1979) para decir que las normas legales *posibilitaron* pero al mismo tiempo *restringieron* la práctica de la planeación. Esto es, por una parte, tales normas significaron un nuevo y más completo fundamento en el cual podía apoyarse la legitimidad de los planes.³ Pero, por otra parte, esas mismas normas impusieron limitaciones y requisitos que antes no existían. Una parte considerable del esfuerzo de los equipos de planeación en los primeros años de vigencia de la LGAH se dedicó precisamente a cumplir los requisitos y a subsanar (o admitir) las limitaciones impuestas por el marco legal.

En fin, entre 1976 y 1982, la LGAH gozó de lo que algunos autores llaman un alto "nivel de prestigio" (Vernengo, 1980) en el campo de la planeación urbana. Entre los funcionarios federales, ese prestigio decayó con la aparición de la Ley de Planeación de 1983, como veremos más adelante. No obstante, a nivel local, la LGAH y las leyes estatales de desarrollo urbano siguen siendo los ordenamientos que dan a la planeación urbana un significado jurídico. En lo que sigue analizaremos dos aspectos de la planeación en los que este marco legal ha tenido mayor importancia: la propiedad del suelo urbano y la división de competencias entre niveles de gobierno.

2. LA PLANEACIÓN URBANA Y LA PROPIEDAD DEL SUELO

Para 1978, ya se había disipado la confusión que provocó la discusión de la iniciativa de la LGAH en 1976. Como efecto de las acciones de concertación del nuevo gobierno (la Alianza para la Pro-

³ Esto no significa afirmar que antes de la LGAH no existían normas legales en que pudiese fundarse la planeación urbana (véase Azuela, 1985). Pero la LGAH trajo consigo un marco normativo de alcance nacional y con características mucho más definidas que las de las antiguas leyes de planificación y urbanización de los estados.

ducción fue quizá la más importante de ellas), los dueños del capital privado parecían haber olvidado el “agrarismo urbano” que habían creído ver en la LGAH en un principio.

Por su parte, en 1978 los planificadores no estaban ocupados en la defensa político-ideológica de los principios de la ley, sino en la menos divertida tarea de montar un sistema nacional de planeación urbana. El entusiasmo en torno a la ley era desde luego sumamente variable; mientras que para algunos representaba el fundamento de una importante transformación de la gestión urbana del Estado, otros pensaban que el texto definitivo de la ley había sido modificado como resultado de las presiones empresariales de 1976, con lo cual el gobierno de Luis Echeverría había claudicado de sus propósitos originales.⁴

El hecho es que esta nueva arma del “arsenal jurídico” del Estado, para usar la expresión de Lojkin, había sido en 1976 objeto de un debate meramente ideológico que no consideraba seriamente el contenido normativo de la ley. Se le había juzgado, por propios y extraños, sólo a partir de lo que anunciaba la retórica de su envoltura. Entre 1977 y 1978, una vez pasado el desfile, cuando los especialistas desempacaron el arma para ponerla a funcionar, encontraron que su “alcance” sobre la propiedad urbana era mucho menor de lo que habían creído. La ley sistematizó algunas facultades públicas de regulación del uso del suelo que ya existían y estableció otras nuevas, pero entre estas últimas ninguna representaba un cambio fundamental en los derechos de los propietarios privados.

En realidad, los problemas jurídicos que durante la década comenzaron a aparecer como relevantes respecto de la propiedad no fueron, como se esperaba al principio, los derivados de los derechos de los propietarios privados frente a la acción del Estado. El derecho de propiedad no fue un obstáculo para la planeación, simplemente porque ningún órgano del Estado trató de llevar a cabo una transformación de las relaciones de propiedad en las ciudades, ni dentro de la planeación ni fuera de ella. De hecho la acción pública no ha llegado a agotar el límite de sus competencias legales. El ejemplo más claro de ello es que no se ha ejercido el *derecho de preferencia*⁵ que otorga la LGAH a los gobiernos estatales y muni-

⁴ Con algunas variantes, esta interpretación ha sido sostenida por López Rangel (1977), Ramírez Sáiz (1983) y Saldívar (1983). Para una crítica de la misma véase Azuela, 1988.

⁵ Esta importante facultad gubernamental fue incorporada al texto de la ley (en el artículo 41) en las reformas de 1983. A la fecha ni siquiera ha sido reglamentada por las leyes de los estados.

cipales para adquirir predios en zonas de crecimiento urbano como mecanismo para la formación de reservas territoriales. En cambio, se presentaron en torno a la planeación algunos conflictos que involucran a la propiedad de un modo distinto. Entre ellos creemos que vale la pena señalar los conflictos sociales por el uso del suelo y los límites jurídicos que impone el régimen agrario a la planeación urbana.

Los conflictos sociales que enfrentan al capital inmobiliario con organizaciones sociales que defienden el valor de uso del espacio urbano son un rasgo típico de la ciudad capitalista actual.⁶ Si bien en nuestro país este tipo de movilizaciones no cumplen con los requisitos que la sociología urbana exige para ser considerados "movimientos sociales urbanos", al menos presentan dos características interesantes. Por un lado, se trata en muchos casos de organizaciones que se resisten a ser incorporadas a los mecanismos corporativizados del partido oficial. Es decir, sus dirigentes están cada vez menos dispuestos a aceptar las reglas del orden convencional de la política mexicana. Por otra parte, sus reivindicaciones incluyen de un modo cada vez más enfático la *invocación de las normas* contenidas en los planes de desarrollo urbano como la fuente del derecho para exigir (no sólo pedir) el respeto a los usos del suelo determinados por el plan. Este derecho se estableció en forma explícita en las reformas y adiciones a la LGAH de 1983.⁷ En estos casos, la restricción a la propiedad no proviene directamente de la acción de la autoridad, sino de la de un grupo social que presiona a la autoridad para que restrinja el campo de acción del propietario. La participación de organizaciones sociales de los más diversos estratos socioeconómicos hace que se produzcan situaciones sociales mucho más complejas que las de la relación autoridad-propietario. Y en ellas se reflejan claras manifestaciones de lo que se ha dado en llamar la democracia emergente en nuestro país.

Pero no debe pensarse que se trata siempre de los intereses de "la comunidad" contra los de un propietario individual. El dere-

⁶ Para un análisis reciente de este tipo de conflictos en el caso norteamericano, véase Plotkin (1987).

⁷ De acuerdo con el artículo 47 de la ley: "Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables y originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos."

cho a conservar un determinado esquema de usos del suelo bien puede significar el mantenimiento del carácter "exclusivo" de un área e impedir a grupos menos privilegiados el acceso a equipamientos y servicios urbanos. Un caso ejemplar es el de la organización de colonos del fraccionamiento residencial San Mateo (Naucalpan, estado de México) que entre 1982 y 1983 logró impedir la construcción de una unidad habitacional del Fovissste.⁸ Esta movilización, cuyos tintes clasistas son evidentes, tuvo ciertos rasgos que vale la pena destacar. Uno es que los dirigentes esgrimían el derecho derivado de las normas de planificación en vigor. Efectivamente, dentro del orden jurídico vigente, los planes daban a los colonos el derecho de impedir la realización del proyecto. Sin embargo el éxito de la movilización no fue el resultado de la aplicación de la norma por un órgano competente. Los colonos recurrieron a vías extralegales (bloqueo de calles, por ejemplo) para hacer valer su derecho. La legislación establece tales derechos pero no crea los mecanismos procesales para que un órgano especializado resuelva las controversias entre colonos, autoridades de planeación y propietarios privados. No deja de ser paradójico que en este tipo de situaciones el ejercicio de la propiedad por parte de un órgano del Estado (en este caso el Fovissste), con el que se pretendía llevar a cabo una obra de beneficio social (una unidad habitacional) sea impedido por la participación de un grupo que utiliza las normas de planeación para conservar un privilegio social.

Ahora bien, más que la propiedad privada, fue la propiedad ejidal y comunal la que resultó un obstáculo jurídico para la planeación urbana. El crecimiento acelerado de muchas ciudades mexicanas implicó la ocupación de terrenos pertenecientes a núcleos agrarios, principalmente a través de la formación de colonias populares. Se trata de uno de los procesos de mayor envergadura en la etapa actual de la urbanización en nuestro país, no solamente por la gran cantidad de gente que involucra, sino por las consecuencias sociales de la irregularidad de la tenencia de la tierra (inseguridad en la posesión, manipulación política de los colonos, dificultades para acceder al crédito oficial para el mejoramiento de la vivienda, etc.). El control de la ocupación de estas tierras para usos urbanos está casi totalmente fuera del alcance de los órganos de planeación urbana, dado que son las autoridades agrarias, en el orden jurídico, y las organizaciones corporativas del "sector agrario", en el orden convencional, las que tienen en sus manos la venta y urbanización

⁸ Para un análisis de la emergencia de las asociaciones de colonos en la escena política del estado de México véase Tarrés (1987).

de las tierras ejidales. Ciertamente, los redactores de la LGAH trataron de evitar que los ejidos y las comunidades quedasen fuera del ámbito de aplicación de la planeación urbana, y por ello incorporaron al texto una disposición según la cual:

Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la ley (art. 48).

Sin embargo, esta disposición resultó insuficiente, ya que no pasa de ser una declaración que no transforma el régimen agrario, cuyas normas impiden un cambio en la propiedad de las tierras ejidales que no sea procesado a través de la burocracia agraria, la cual ha tolerado la venta ilegal de las tierras ejidales por parte de los comisariados ejidales, a veces coludidos con funcionarios del sector agrario y con la anuencia y/o participación de los propios ejidatarios.

Si bien esto es contrario al orden jurídico, el orden convencional tiende a legitimizarlo. El paternalismo que prevalece en las relaciones entre el gobierno y las comunidades agrarias, junto con la seguridad de que la regularización de la tenencia de la tierra llegará tarde o temprano, son factores que liberan de toda responsabilidad a los campesinos. Los cuerpos especializados encargados de aplicar el orden normativo no parecen estar muy "dispuestos", para usar las palabras de Weber, a imponer las sanciones a los responsables.

La urbanización de los ejidos es un claro ejemplo de la crisis actual del corporativismo mexicano, que se caracteriza por una desproporción entre la población que ha recibido beneficios del Estado y la creciente población que no los ha recibido y que además tiene que subsidiar a los primeros. En las colonias populares formadas en ejidos y comunidades, los colonos que han tenido que pagar por un pedazo de tierra y cuya posesión no está protegida ni jurídica ni convencionalmente, superan en número a los dueños de esa tierra (los ejidatarios), muchos de los cuales ni siquiera reciben los beneficios de la venta de sus tierras. Quienes controlan la tierra y a los campesinos, siguen suministrando el apoyo de este sector al sistema político, a cambio de la impunidad por la venta de las tierras de cultivo. Un sentimiento general de culpa por el fracaso de la reforma agraria ayuda a hacer posible esta impunidad.

Es así como la práctica de la planeación urbana queda al margen de lo que ocurre en la urbanización de los ejidos y comunida-

des. En estas áreas, que representan hoy en día la mayor parte del crecimiento urbano del país, el régimen jurídico de la planeación carece de significado. El sentido normativo de las prácticas sociales está dado por los órdenes (jurídico y convencional) aún vigentes de la reforma agraria.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Tan importante como el tema de la propiedad urbana es el de la distribución de competencias entre niveles de gobierno para el ejercicio de la planeación. La cuestión de la descentralización política, cuya relevancia es hoy evidente, se expresa en el orden jurídico precisamente como un problema del régimen de competencias entre órganos del Estado. A este respecto, en los últimos diez años el régimen legal de la planeación urbana ha oscilado entre dos tendencias. Por un lado, algunas normas han definido las competencias que corresponden en forma excluyente a uno u otro nivel de gobierno (con lo que se privilegia a alguno de ellos a costa de los demás). Por otro lado, se han establecido diversos mecanismos de coordinación entre niveles, que contrarrestan en el ejercicio administrativo la tendencia anterior. A continuación revisaremos brevemente algunos de los rasgos más sobresalientes de esta evolución.

En 1978, dentro del marco jurídico de la planeación, destacaban las reformas constitucionales de 1976, que introdujeron tres cambios importantes en el régimen de competencias en materia de asentamientos humanos. Primero, se estableció el principio de la *concurrentia* (artículo 73 fr. XXIX-C), que si bien no fue objeto de una definición precisa en lo que se refiere a sus consecuencias jurídicas, consiste fundamentalmente en proclamar la necesidad de una coordinación entre niveles de gobierno y la obligatoriedad de los planes de cada uno de dichos niveles sobre las acciones de los otros niveles. Segundo, se dispuso que la legislación local en la materia debía estar de acuerdo con la ley federal, es decir la LGAH (art. 115 fr. IV) con lo cual se restringía la capacidad legislativa de las entidades federativas, como lo señaló en su momento el jurista Gabino Fraga (1976). Tercero, se estableció un régimen especial en materia de áreas metropolitanas ubicadas en dos o más entidades federativas, en el cual los tres niveles de gobierno están obligados a planear y ordenar de manera "conjunta y coordinada" el desarrollo urbano de dichas áreas (art. 115 fracción V). La segunda de

estas tres reformas bien puede calificarse de centralista; en cambio la tercera de ellas, no obstante que significa una restricción a la competencia de las autoridades locales (pues deben compartir la función de planeación y ordenación con las entidades vecinas y el gobierno federal), claramente establece que ninguno de los tres niveles de gobierno debe ser excluido de la planeación de las áreas metropolitanas. Más adelante volveremos sobre este punto.

Con la brevedad que imponen las limitaciones de espacio, veamos qué significaron en la práctica de la planeación estas reformas constitucionales. Primero, la concurrencia entre los niveles de gobierno fue la excepción más que la norma. Tal como lo ha señalado un reciente estudio, los organismos federales que llevan a cabo proyectos en las ciudades han sido los primeros en desacatar las disposiciones de los planes de desarrollo urbano aprobados por los gobiernos estatales y/o municipales (García Coll, 1988). En cambio, en el terreno de la programación del gasto público, los mecanismos de coordinación promovidos por el gobierno federal (los Coplades, entre otros) han llegado a tener un alto grado de consolidación. Desafortunadamente, carecemos de los elementos necesarios para saber si este tipo de instancias han servido para centralizar o descentralizar la gestión urbana.

Segundo, en lo que se refiere a la delimitación de la capacidad legislativa de los estados por la ley federal, no creemos que haya significado una restricción efectiva de las "soberanías locales". Ningún congreso estatal en los últimos diez años se propuso ir en su labor legislativa más allá de los lineamientos de la LGAH. Es decir, no se produjo una acción desde el nivel local que se hubiese visto limitada por las normas de la LGAH. Simplemente ocurrió que la norma constitucional permitió al gobierno federal en 1976 la generalización de su "doctrina" de planeación, y en ello no encontró oposición alguna. Al contrario, todos los gobernadores aceptaron sin reparo el modelo de la LGAH, que fue llevado a los equipos locales a través de la "asesoría" de la entonces Secretaría de la Presidencia para la redacción de sus leyes locales de desarrollo urbano. No debe olvidarse que en la coyuntura política de ese año se impuso la necesidad de "cerrar filas" en torno al proyecto presidencial de asentamientos humanos a fin de contrarrestar la campaña empresarial que lo cuestionaba. Por lo demás, la disposición constitucional que imponía la superioridad jerárquica de la ley federal sobre la local en materia de asentamientos humanos fue retirada del texto constitucional en 1983, sobre lo cual volveremos más adelante.

Tercero, el esquema de la planeación conjunta por los tres ni-

veles de las áreas metropolitanas resultó demasiado ambicioso y no ha tenido ninguna aplicación efectiva. Su puesta en práctica supone el que los equipos gobernantes en cada estado estén dispuestos a compartir la planeación y regulación (que es una parte importante del gobierno) de sus ciudades, con el o los gobiernos vecinos, con las autoridades municipales y con el gobierno federal. Más adelante volveremos sobre este punto para el caso del área metropolitana de la ciudad de México.

En 1983 aparece en el panorama un nuevo elemento. Nos referimos al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establecido a través de una serie de adiciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución y de la expedición de la Ley de Planeación (LP). Desde entonces coexisten dos regímenes legales aplicables a la planeación urbana que, si bien no presentan mayores contradicciones de tipo formal, han gozado de diferentes “niveles de prestigio” en la comunidad política nacional.

Desde el punto de vista jurídico, el SNPD no sustituyó al sistema de planeación de los asentamientos humanos creado por la LGAH, sólo lo absorbió en forma parcial por lo que se refiere al nivel federal.⁹ De hecho tampoco trajo consigo un cambio en el régimen de competencias entre los tres niveles de gobierno. Simplemente ocurrió que, en la práctica y en la discusión pública de la planeación, la “doctrina” de la LGAH fue eclipsada por la de la LP. Uno de los campos más importantes del ejercicio del poder presidencial en nuestro sistema político es, como se sabe, la función legislativa. Es por ello que muchas leyes tienen como significado político el ser la expresión del proyecto de gobierno del presidente que las ha iniciado. La “paternidad” de las leyes promovidas por el presidente en turno es un elemento clave en la práctica de su aplicación. Más que ninguna otra, la Ley de Planeación expresa el modelo de gestión pública que Miguel de la Madrid ha proclamado a lo largo de su mandato. Así como a fines de los años setenta los conceptos de la LGAH proveyeron a los equipos locales de planeación de una “doctrina” común, la LP se convirtió en los últimos años en un referente obligado para conceptualizar y organizar la práctica de la planeación. En este contexto, no es extraño que la LGAH haya perdido el prestigio que tuvo hace diez años para el establecimiento

⁹ En las reformas de 1983 a la LGAH se transformó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y se incorporó así al SNPD. Los demás planes de desarrollo urbano, por no ser federales, caen fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Planeación.

de un sistema de planeación. Convertida en “emisaria del pasado”, la LGAH ha sido vista por muchos como portadora de un sistema de planeación hoy superado. Algunos funcionarios federales llegaron a creer que incluso había sido derogada.

Todo esto sería irrelevante si no fuera porque la aplicación indiscriminada de los métodos de la Ley de Planeación puede dejar de ser una modalidad del ejercicio de las competencias y convertirse en un sustituto del sistema constitucional de distribución del poder entre niveles de gobierno. Sin poner en duda las conveniencias técnicas de la coordinación, creemos que la celebración de convenios bien puede ser una forma a través de la cual el contenido mismo de las competencias sea objeto de negociación política. En otros sistemas políticos, este tipo de convenios se enmarcan en lo que se ha dado en llamar el “federalismo cooperativo”, que entre otras cosas, “...tendería a romper los compartimentos estancos entre el estado federal, los estados federados y los entes locales, para establecer un sistema multidireccional de relaciones entre los distintos poderes públicos autónomos, tendencia ésta que se da ya con fuerza en Alemania Federal, Estados Unidos, entre los estados federales, y en Italia, entre los regionales” (Perdigó, 1987:81). Pero en esos países los actores que ocupan las posiciones regionales y locales no están sujetos a una dependencia política frente a las autoridades centrales, y en muchos casos representan fuerzas sociales más o menos autónomas frente a las organizaciones políticas nacionales, de modo que la negociación no se da en condiciones de desigualdad. En nuestro país, el poder que ejercen las autoridades locales es más un poder delegado del centro que emanado de las fuerzas sociales de la ciudad o la región respectiva. Así las reglas del orden convencional al que están sujetos los actores locales, tienen un significado mucho mayor que la libertad que les otorga el orden jurídico. Si la práctica de la planeación está sujeta a una negociación política, su contenido estará determinado por quienes disponen del poder sobre el presupuesto y sobre el partido. Llevada al extremo, esta especie de libertad de contratación no haría sino consolidar los desequilibrios entre las partes. La vigencia de esta libertad jurídica haría posible la vigencia del orden convencional. Al menos mientras quienes ocupan los poderes locales sean todos miembros del partido oficial.

Un ejemplo de esta situación es la planeación del área metropolitana de la ciudad de México. A pesar de que la Constitución Política ordena la planeación *conjunta* y no sólo “coordinada” de las áreas metropolitanas por parte de los tres niveles de gobierno, la vigencia del orden convencional ha determinado esquemas distintos.

En 1983 el presidente De la Madrid aprobó el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro, con el carácter de un programa regional de los previstos en la Ley de Planeación, el cual no fue producto de una deliberación y aprobación conjunta de los tres niveles de gobierno involucrados en dicha área. Más recientemente, en febrero de este año (1988), se anunció la creación del Consejo del Área Metropolitana (CAM) a través de un convenio que suscribirían el jefe del Departamento del Distrito Federal, el gobernador del Estado de México y el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.¹⁰ Convenio en el que se comprometerán cuantiosos recursos y en el que no han participado las autoridades de los municipios conurbados.¹¹ Con ello se está privando a los ayuntamientos de la posibilidad de ejercer sus facultades constitucionales en materia de planeación. No cabe duda que esta flexibilidad para convenir hoy con unos, mañana con otros y después con nadie, puede traer como resultado el vaciamiento de las facultades asignadas a cada nivel de gobierno por la Constitución. En este caso, la norma constitucional que ordena la planeación conjunta de las áreas metropolitanas por los tres niveles de gobierno, y que forma parte del hoy olvidado régimen jurídico de los asentamientos humanos, ha perdido todo su significado en la práctica de la planeación.

4. OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA: REFORMA MUNICIPAL Y LEGISLACIÓN LOCAL

Hemos dejado para tratar por separado un tema que incumbe tanto al régimen de la propiedad urbana como al de la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Se trata de una cuestión aparentemente simple: ¿a qué órganos competen las actividades de planeación que tienen efectos normativos sobre la propiedad inmobiliaria en los centros urbanos? La respuesta, sin embargo, es demasiado compleja y aquí nos limitaremos a señalar sólo los aspectos más relevantes del tema, a fin de mostrar que en los últimos

¹⁰ *Excelsior*, 18 de febrero de 1988.

¹¹ Por las mismas fechas, se liquidó la Comisión de Conurbación del Centro del País, que era el órgano competente desde el punto de vista del orden jurídico para planear y ordenar el área metropolitana de la ciudad de México. Que su desaparición haya pasado desapercibida es resultado, primero, de su incompetencia desde el punto de vista del orden convencional; y, segundo, de la pérdida de prestigio de las figuras jurídicas de la LGAH (en este caso la conurbación) frente a las figuras de la Ley de Planeación.

diez años han surgido importantes contradicciones dentro del orden jurídico de la planeación, que a su vez expresan contradicciones en el orden convencional que rige las relaciones entre quienes ocupan los diferentes niveles de gobierno. En pocas palabras, la mayoría de los gobernadores de los estados se han resistido, no sólo en la gestión cotidiana sino también a través del control que ejercen sobre los procesos legislativos, a aceptar las consecuencias de la reforma municipal tal como ésta se ha expresado en la legislación federal.

Las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el presidente De la Madrid en diciembre de 1982 definieron nuevas atribuciones en favor de los ayuntamientos en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana. Estas últimas son, en nuestra opinión, las más importantes ya que constituyen, como vimos páginas atrás, 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. La nueva fracción V del citado artículo dispone 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 jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas...".

Hay que hacer notar dos aspectos importantes de esta reforma. Por una parte, ésta es la primera vez que la Constitución norma la división de competencias entre los poderes estatales y los municipales en materia de desarrollo urbano. Anteriormente esta división era una atribución de las legislaturas de los estados, las cuales, a quién puede extrañar, habían venido depositando las funciones de planeación urbana en los gobiernos estatales. Con el nuevo texto constitucional, estos últimos parecen haberse quedado sin funciones normativas directas sobre los centros urbanos. Nótese que la reforma no descentralizó a los municipios funciones federales, sino estatales.

Por otra parte, si se compara la nueva fracción con aquella a la cual sustituyó, se podrá apreciar que hay un cambio fundamental en la relación entre las leyes locales y las federales. Como habíamos señalado más arriba, la reforma de 1976 dispuso la superioridad jerárquica de la "ley federal de la materia" (es decir la LGAH) sobre

las leyes estatales. En el nuevo texto esta relación jerárquica desaparece y puede entonces interpretarse, en principio, que ambos ordenamientos tienen la misma jerarquía normativa. Aparentemente, ésta sería una cuestión meramente formal. Pero constituye un problema constitucional que puede tener una gran importancia política si además existen contradicciones entre las normas de las leyes locales y las de las leyes federales en lo que se refiere a reglamentar de un modo específico las atribuciones municipales que de un modo genérico establece la Constitución. Y es el caso que muchas legislaturas locales han reglamentado el 115 de un modo distinto a como lo hizo el legislador federal o simplemente no lo han reglamentado. Veamos el problema un poco más de cerca.

La reglamentación federal de las nuevas atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano se produjo a través de una serie de reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos (*Diario Oficial*, 7-III-1984). El criterio general de tal reglamentación está basado en una rigurosa interpretación del texto constitucional de acuerdo con la cual las facultades que éste enumera corresponden en forma *exclusiva* a los ayuntamientos. Esto es, que salvo en los casos de conurbaciones intermunicipales,¹² los gobiernos municipales pueden ejercer sus atribuciones sin interferencia de otros poderes, lo que significa la exclusión de los poderes ejecutivos estatales de procesos de decisión que habían venido controlando en las últimas décadas. Es preciso aclarar que se trata de un conjunto de facultades que pueden agruparse en dos categorías: las de planeación propiamente dichas, que consisten en la aprobación de planes y expedición de declaratorias de usos, destinos y reservas, y las de control del desarrollo urbano, que consisten en la expedición de licencias de construcciones, fraccionamientos, etc. Las primeras constituyen normas obligatorias sobre el aprovechamiento del suelo en los centros de población, mientras que las segundas suponen actos también obligatorios, pero referidos a predios en lo individual.

Para los gobernadores de los estados y sus equipos de planeación urbana, la transferencia de estas facultades significaba (o hubiera significado) perder toda capacidad normativa y de control sobre el crecimiento y la transformación de las ciudades. Es por ello que la adecuación legislativa que promovieron a nivel local (cuando lo hicieron) en muchos casos contradice las normas de la citada legislación federal, al reafirmar o no derogar las facultades que antes

¹² Es decir, centros de población que abarquen o tiendan a abarcar territorios de dos o más municipios.

de la reforma les otorgaban las leyes. Desde luego que en los foros políticos nacionales todos respondieron con un sonoro *obedézcase* a la reforma municipal. En casi todas las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales se incorporó el nuevo texto del artículo 115 de la general, lo cual creó la impresión al nivel federal de que la reforma municipal se había incorporado a los órdenes jurídicos estatales y que sólo faltaban los reglamentos de los propios ayuntamientos para iniciar la nueva gestión.¹³ Pero, en lo relativo a las atribuciones en materia urbana, la mayoría respondió con un *no se cumpla* que no se alcanzó a escuchar en las altas esferas pero que está visible en las leyes locales.

Huelga decir que la recepción de las normas federales en los ordenamientos locales presenta una gran variedad de situaciones. Como acabamos de señalar, se trata no de una sola facultad sino de un catálogo de ellas. Así, no en todos los estados se reafirmaron, restringieron o anularon las mismas atribuciones. De hecho algunos estados incorporaron de manera sistemática el esquema de la LGAH. Pero en la mayoría de ellos no se ha seguido dicho esquema. En algunos casos, con posterioridad a la reforma del 115 se han expedido nuevas leyes que depositan las atribuciones de planeación y/o control del desarrollo urbano en órganos distintos de los ayuntamientos o bien crean procedimientos en los cuales la participación de éstos no es suficiente para que las normas de planeación sean obligatorias para los particulares (un ejemplo de esto último es el caso del estado de México).¹⁴ En otros casos, se han otorgado (o si se quiere "reconocido") las atribuciones de planeación pero no las de control. En casi todos los casos se han incorporado las atribuciones en la ley orgánica municipal respectiva pero no se han modificado los procedimientos administrativos de las leyes de desarrollo urbano. En fin, incluso se ha recurrido al expediente de las erratas (¡en los propios textos constitucionales!) para no incorporar en forma sistemática el texto del artículo 115. Tal es el caso de Baja Cali-

¹³ En su columna de *Excelsior*, el director del Centro de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, Raúl Olmedo, escribía el 29 de abril de 1985 que con la reforma a las constituciones locales se pasaba a "una segunda etapa de concreción y realización" de la reforma municipal, que consistiría "... en que cada municipio asegure sus nuevas atribuciones, sus nuevas funciones, estableciendo la normatividad que le permita asumir institucionalmente (no arbitrariamente) el poder que le concede el artículo 115 de la Constitución General de la República". El mismo Presidente de la República pronunció varios discursos en el mismo sentido (véase, por ejemplo, De la Madrid, 1985).

¹⁴ Se trata de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (*Gaceta de Gobierno*, 16-XII-1983).

fornia.¹⁵ Si tratásemos de establecer una tendencia predominante en las legislaciones locales que no han seguido el esquema de la LGAH, podríamos decir que en general las funciones de control directo que se refieren a proyectos de urbanización (sobre todo las licencias de fraccionamientos que son el medio de controlar las grandes promociones inmobiliarias) han sido retenidas por los gobiernos estatales; mientras que las funciones de aprobación de planes han sido otorgadas a los ayuntamientos o bien en forma parcial (es decir sin incluir la facultad de expedir las declaratorias de aprovechamiento del suelo) o bien en forma no exclusiva (es decir teniendo los ayuntamientos que compartir dichas funciones con el gobierno o con la legislatura del estado). En resumen, a la interpretación (ciertamente estricta) que del 115 han hecho los autores de la nueva versión de la LGAH, se han opuesto otras interpretaciones (ciertamente flexibles) por parte de los legisladores locales.

Aunque hay casos en que sin lugar a dudas la legislación local contradice al artículo 115, consideremos solamente aquellos en los que sólo se contradice a las normas de la LGAH. ¿Cuál de los dos ordenamientos debe prevalecer entonces? La respuesta depende del modo en que se resuelva el problema arriba anotado referente a si existe una relación jerárquica entre ambos tipos de ordenamientos. Si se considera que la LGAH es jerárquicamente superior a las leyes locales, podría interpretarse que los ayuntamientos están facultados para ignorar estas últimas y ejercer sus atribuciones sin interferencias por parte de los poderes estatales. Pero la superioridad jerárquica de la LGAH (que se había definido con claridad en las reformas de 1976) fue retirada del texto constitucional en las reformas de 1983, en las cuales no se aclara cuál de los ordenamientos (el local o el federal) prevalece en caso de contradicción.¹⁶ La in-

¹⁵ Si uno busca en el nuevo texto de la Constitución Política de dicho estado las facultades municipales en la materia, podrá percatarse de que las más importantes, o sea las que tienen un sentido normativo, han desaparecido como por arte de tipografía.

¹⁶ Existe un elemento para argumentar la superioridad jerárquica de la LGAH, que es la fracción xxx-c del artículo 73, la cual sirve de fundamento a dicha ley al facultar al Congreso de la Unión para "Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución". Esta fracción no fue tocada por las reformas de 1983 al artículo 115. De modo que no se sabe si sus redactores deliberadamente suprimieron la superioridad jerárquica de la LGAH o, como quien usa por primera vez un procesador de palabras, oprimieron la tecla "delete" sin darse cuenta.

terpretación alternativa consiste en afirmar que no existe diferencia jerárquica entre ellos¹⁷ y que por lo tanto prevalece el que ha sido expedido con posterioridad. Interpretación por cierto demasiado arbitraria: todo sería cuestión de legislar al día siguiente. En todo caso, no deja de ser paradójico que la misma reforma constitucional que proclama las nuevas atribuciones del municipio, ha retirado las bases para una estricta interpretación de su alcance jurídico.

Baste lo anterior para dar cuenta de lo difícil que es, hoy por hoy, determinar a qué órgano competen las acciones de planeación que tienen efectos sobre la propiedad urbana, debido a que existen contradicciones dentro del orden jurídico. Pero esto también da cuenta de que existen contradicciones en el orden convencional que rige las relaciones entre los actores políticos. A menos que uno piense que los actores ubicados en el nivel central no han tenido un interés real en que las leyes locales se adapten a la federal¹⁸ se tiene que reconocer que en este caso las exigencias del centralismo mexicano no tuvieron la suficiente fuerza normativa sobre los actores ubicados al nivel de los estados, con el resultado de que la reforma municipal ha tenido un muy débil impacto sobre el régimen local del desarrollo urbano en un número importante de entidades federativas.

Pero, ¿significa lo anterior que están cambiando las reglas convencionales de la política mexicana? ¿Es esto un síntoma de lo que Lorenzo Meyer denomina la “crisis del carisma de la institución presidencial”?¹⁹ Ciertamente, las contradicciones que han quedado descritas eran difícilmente imaginables en 1976, cuando todos los gobernadores²⁰ promovieron en sus estados leyes de desarrollo urbano a imagen y semejanza de la LGAH. Sin embargo, no debemos exagerar la importancia de este contraste. Hay por lo menos dos elementos que debemos mencionar. Uno es que en la coyuntura de 1976 existía un cuestionamiento a la figura presidencial desde fuera de “el sistema”, es decir la campaña empresarial en contra del pro-

¹⁷ En el sistema constitucional mexicano, no existe en principio una superioridad jerárquica de los ordenamientos expedidos por el poder legislativo federal sobre los de los congresos locales. Sólo existen diferentes ámbitos de competencias. Quedaría por determinar si el principio de la “conurrencia” en materia de asentamientos humanos (art. 73 fr. XXIX-C) constituye una excepción.

¹⁸ Esto equivaldría por cierto a dar un gran peso a la idea de la pérdida de prestigio de la LGAH. Desde la doctrina dominante en el actual sexenio, carecería de importancia si esta ley es observada o no a nivel local.

¹⁹ *Excélsior*, 30-III-1988.

²⁰ La única excepción fue el caso de Nuevo León.

yecto de LGAH, y por lo tanto un imperativo extraordinario por defender esa que es la pieza central del sistema. Otro es que la iniciativa delamadrídiana de reforma municipal significaba una importante reducción del ámbito de competencia de los gobernadores en materia urbana, lo que no ocurría con la LGAH.

De cualquier modo, se trata de una ruptura del orden convencional que ha quedado sin sanción. La ausencia de tal sanción quizá se explique por la pérdida de prestigio de la LGAH. Con ello al menos ilustramos que entre los dos órdenes normativos, el jurídico y el convencional, existen fuertes interrelaciones.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos tratado de señalar algunos de los rasgos más notables de la evolución del significado jurídico de la planeación urbana en México en los últimos diez años. Nuestra preocupación no ha sido la de analizar a la legislación en sí misma sino lo que ella representa para los actores sociales a los que va dirigida. De lo expuesto en los diversos apartados del trabajo creemos que pueden extraerse las siguientes conclusiones.

En ese universo que se conoce como la "sociedad civil", creemos que el significado jurídico de la planeación urbana ha adquirido una creciente importancia en la última década. Dentro de las acciones colectivas a través de las cuales los ciudadanos se presentan ante las autoridades locales haciendo valer sus muy variados (y a veces contradictorios) intereses sobre los procesos urbanos, la invocación de los planes como un referente obligatorio para las autoridades es cada vez más frecuente. Dichos planes han pasado a ocupar un lugar central en la defensa del "uso residencial" de las colonias por parte de las asociaciones de vecinos, o de las "zonas de conservación ecológica" por parte de los grupos defensores del medio ambiente, o del "arraigo" por parte de las organizaciones sociales amenazadas por la expulsión. Desde luego que el elemento crucial en esta evolución ha sido la emergencia de un gran número de organizaciones sociales, pero la existencia de planes publicados que asumen la forma de normas obligatorias es un factor importante en la legitimación de las demandas de esas organizaciones.

Hay que recordar, sin embargo, que no todos los actores sociales que participan en la producción y apropiación del medio urbano legitiman sus prácticas en el orden jurídico de la planeación. La urbanización de los ejidos y comunidades, que aporta la mayor

parte del crecimiento de nuestras ciudades, está regida por las reglas del orden convencional corporativista del sistema político en mucho mayor medida que por el sistema de planeación del orden jurídico. Para quienes controlan la formación de colonias populares en tierras pertenecientes a núcleos agrarios, la planeación significa no una norma obligatoria sino una ofensiva tecnocrática (que además les arruina el negocio). Este predominio del "sector agrario" está incluso apoyado por el propio orden jurídico: el régimen de la propiedad campesina (el ejido y la comunidad) representa un obstáculo importante al régimen de la planeación urbana. Pero la vigencia del orden convencional del sector agrario también llega a impedir la aplicación de las normas jurídicas. La manifestación más clara de esto es la impunidad de quienes venden ilegalmente tierras ejidales o comunales para fines urbanos. Los que están facultados por el orden jurídico para sancionarlos, se ven impedidos por la influencia del sector agrario en el sistema político. Y aquí vale la pena señalar el alcance de la sanción del incumplimiento del orden convencional. El funcionario del "sector urbano" que se propone aplicar la ley a quienes trafican con la tierra ejidal, es sancionado con una "reprobación" (para seguir con la definición weberiana) consistente en estigmatizar a dicho funcionario como "enemigo del ejido y de los avances sociales de la Revolución"; sanción que puede conducir a la pena máxima de la política, que es la *exclusión*. Es importante destacar que en este conflicto el sector agrario incluye tanto funcionarios públicos como sujetos de la sociedad (ejidatarios y "promotores" de la urbanización ejidal), mientras que del lado del sector urbano son sólo funcionarios los que tratan de imponer la lógica de la planeación. De la sociedad todavía no aparece un reclamo políticamente articulado para suplantarse al orden agrario de la urbanización ejidal.

Dejando a un lado el tema del ejido, en lo que se refiere a los planificadores mismos, el significado jurídico de la planeación ha sido sumamente variable según el nivel de gobierno de que se trate. A nivel local (sobre todo en los gobiernos de los estados) se ha consolidado el modelo de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) como el que se considera obligatorio en los procesos de planeación urbana. En cambio, a nivel federal, y con excepción de algunas dependencias del sector desarrollo urbano y ecología, el modelo de la Ley de Planeación (1983), ha ganado tanto terreno que para muchos aquél ha dejado de ser un referente obligatorio, aun cuando formalmente se encuentre en vigor. La explicación de este contraste está, nuevamente, no en el orden jurídico sino en el or-

den convencional: una de las reglas del presidencialismo mexicano es la que dispone la prioridad de las leyes promovidas por el presidente en turno sobre las expedidas por presidentes anteriores. No es extraño que en los últimos seis años, la Ley de Planeación haya sido vista como un "estadio superior" al de la LGAH.

Es verdad que sólo estamos hablando de lo que ocurre en la esfera de la cultura política o, mejor dicho, de la cultura jurídica de la clase política. Pero este contexto cultural ofrece las condiciones para que se produzcan algunos hechos interesantes. Por ejemplo, al desmantelar las comisiones de conurbación (independientemente de la conveniencia técnica de este acto) se está privando a los ayuntamientos metropolitanos de su facultad constitucional de participar en la planeación de las aglomeraciones urbanas de las cuales forman parte. Lo notable del asunto es que todo esto ha pasado desapercibido, lo cual se debe a que la disposición constitucional que otorga a los ayuntamientos esa facultad proviene de la generación de la LGAH y es considerada "superada" por el "Sistema Nacional de Planeación Democrática" de la administración de De la Madrid.

Mientras tanto, a nivel local, la planeación urbana que se considera obligatoria es la del esquema de la LGAH,²¹ al grado de que los gobiernos de los estados han impedido la reglamentación de la iniciativa de reforma municipal promovida por el presidente de la República. Este es el evento más importante de la década en el régimen de planeación: una reforma a la Constitución y a la LGAH que otorga a los ayuntamientos las funciones más decisivas de la planeación de los centros urbanos, pero que en la mayoría de los casos no ha sido secundada por las legislaciones locales. Desde el punto de vista del orden jurídico esto significa la existencia de graves contradicciones en un aspecto fundamental del régimen de la planeación urbana. Si uno se pregunta hoy cuáles son las autoridades competentes en materia de planeación urbana en México, la respuesta dependerá de cuál legislación se consulte, si la federal o la local. La legislación urbanística mexicana nunca mostró un estado de desarreglo comparable al actual.

Esta contradicción entre la legislación federal y las locales también expresa cambios en el orden convencional. Mientras que en 1976 el centralismo del sistema político dio como resultado que la ini-

²¹ Esto no se debe a la fe de los planificadores locales en la doctrina de la LGAH, sino a que las facultades más importantes en este esquema corresponden a los gobernadores de los estados, quienes han controlado el funcionamiento de los poderes legislativos locales.

ciativa del presidente haya sido seguida de la puntual expedición de las correspondientes leyes locales, entre 1983 y 1988 se produjo una negativa de los poderes locales a la transferencia de facultades hacia los ayuntamientos. El ejercicio del poder central no fue suficiente para que la reforma municipal llegase a la legislación urbana de los estados y superase así el carácter meramente declarativo que tiene mientras sólo está en la Constitución y en las leyes federales. Otra vez, lo notorio del asunto es que estas contradicciones no fueron percibidas en los niveles federales. Y la explicación es la misma: lo que tiene un significado jurídico para la actual generación de funcionarios federales, es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cual los planes urbanos carecen de relevancia; fue esa fe lo que les impidió percatarse de que la reforma municipal estaba quedando trunca.

Para terminar, no podemos resistir a la tentación de referirnos a la nueva situación política del país, a partir de las elecciones federales del 6 de julio de 1988, que trae consigo las posibilidades de una profunda transformación del orden convencional del sistema político, la cual afectará no sólo la aplicación de la ley sino, sobre todo, las condiciones de la formación de nuevas leyes. El acceso de la oposición a posiciones importantes a nivel local puede traer a un primer plano del debate político las contradicciones del orden jurídico que hoy son exclusivas de los especialistas. Al no poder ser procesados mediante las reglas internas del partido dominante, los conflictos de competencias entre gobernadores, ayuntamientos y congresos locales tendrán como referente principal las normas del orden jurídico y, en particular, la interpretación constitucional del régimen de la planeación urbana.

Pero sobre todo, si (y sólo si) la oposición mantiene su carácter de tal, y en esa medida el poder ejecutivo deja de controlar al legislativo, la ley podrá dejar de ser un "instrumento" de la planeación, para convertirse en un límite de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1978), "La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años", en *Jurídica 10* (Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana). México.
- _____ (1985), "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México", en Marcos Kaplan (coord.), *Estudios de Derecho Económico*, UNAM, México.

- _____ (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México.
- Bourdieu, Pierre (1987), "La fuerza del derecho", en *Informe Bibliográfico*, núm. 42, febrero.
- De la Madrid, Miguel (1985), "Evaluación de la Reforma Municipal", en *Fortalecimiento y Desarrollo Municipal*, núm. 28, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Duhau, Emilio (1988), *Planeación metropolitana y gestión local. El caso de la zona metropolitana de la ciudad de México*, mimeo.
- Fraga, Gabino (1976), "Análisis de la iniciativa de ley de los asentamientos humanos", en *Impacto*, núm. 1265 (28 de abril).
- García Coll, Julio (1988), "Alcances y limitaciones de los planes de desarrollo urbano en México", ponencia presentada en el ciclo de debates "Reforma Urbana y Desarrollo Regional" organizado por la Sociedad Mexicana de Planificación, marzo.
- Giddens, Anthony (1979), *Central Problems in Social Theory*, MacMillan, Londres.
- Gurvitch, Georges (1974), *Sociology of Law*, Routledge and Keagan Paul, Londres.
- Hunt, Alan (1978), *The Sociological Movement in Law*, MacMillan, Londres.
- López Rangel, Rafael (1976), *Los asentamientos humanos, Vancouver y la política gatopardesca del estado mexicano*, Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1983), *Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, IIS-UNAM, México.
- Saldívar, Américo (1981), *Ideología y política del estado mexicano*, Siglo XXI, México.
- Perdigó, Joan (1987), "Organización territorial del estado. Municipio y democracia. Organización y competencia", en Jordi Borja (coordinador), *Manual de gestión municipal democrática*, IEAL, Madrid-Barcelona.
- Plotkin, Sidney (1987), "Property, policy and politics", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. II, núm. 3.
- Schmill, Ulises (1985), "El concepto del derecho en las teorías de Weber y de Kelsen", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 52, enero-abril.
- Tarrés, Ma. Luisa (1986), "Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en Ciudad Satélite", en *Estudios Sociológicos*, núm. 12.
- Weber, Max (1981), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vernengo, Roberto (1980), *Sistemas normativos de distinto nivel de prestigio: pautas reguladoras del trabajo en América Latina*, Reporte de Investigación núm. 42, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México.

RACIONALIDAD E IRRACIONALIDAD DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, 1978

GUSTAVO GARZA Y SERGIO PUENTE*

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 se propuso como objetivo central la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En su artículo 4 señala que esto se llevará a cabo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) es el instrumento que deberá señalar las líneas generales de desarrollo urbano para alcanzar los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El artículo 14 de dicha Ley señala que correspondería a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) la labor de coordinar la elaboración y revisión del PNDU. De enero a marzo de 1977 la SAHOP realizó un anteproyecto de plan que presentó a la consideración de las dependencias que la integran, a los organismos que tienen conexión directa con el propio sector de asentamientos humanos y a especialistas en la materia. Con las observaciones recibidas durante 1977 se elaboró un proyecto de plan que se remitió a los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y que el 11 de enero de 1978 se presentó al presidente López Portillo. Éste lo puso a la consideración de las diferentes dependencias del sector público y hasta el 12 de mayo de 1978 se aprobó en su versión final.

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

La aprobación del PNDU institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio. La racionalidad de esta medida se apoyó en la convicción de que el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas llegó a ser disfuncional para el desarrollo económico y social del país, generando o agudizando problemas que no son inherentes al modelo de crecimiento adoptado.

El PNDU indica que tendrá como marco de referencia un plan nacional de desarrollo que en el momento en que se elaboró no existía, por lo que de inicio tuvo un difuso vínculo con las políticas macroeconómicas nacionales.¹

Los objetivos de largo plazo del PNDU que se derivan del diagnóstico y pronóstico realizado son:

—Racionalizar la distribución, en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;

—Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;

—Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver las necesidades del suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos; y

—Mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos.

Estos objetivos señalan la racionalización de actividades en el *territorio nacional*, de lo que se puede desprender que el PNDU rebasa al ámbito urbano y abarca al rural y a todo tipo de actividad económica —agrícola y no agrícola. Más adelante se señalarán sus objetivos específicos, pero valga mencionar, como una segunda observación, que los conceptos “racionalizar la distribución, en el territorio nacional, de las actividades económicas”, “promover el desarrollo urbano integral”, “propiciar condiciones favorables”, etc., no se especifican operativamente a lo largo del Plan, por lo que resulta difícil evaluar la viabilidad de sus *metas, instrumentos y políticas* para alcanzar propósitos tan esotéricos.

Para poder cumplir sus objetivos el plan fue integrado en cuatro niveles que conforman otros tantos volúmenes de su edición: el

¹ El Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, en que lógicamente tendría que inscribirse un plan específico de desarrollo urbano se realizó hasta 1980, dos años después de aprobado el PNDU.

normativo (volumen I); el *estratégico* (volumen II); el de *corresponsabilidad sectorial* (volumen III), y el de *instrumentos jurídicos* (volumen IV).

En su conjunto, el PNDU es un documento relevante que constituye el primer plan propiamente dicho sobre la problemática urbana en México. El propósito de este trabajo es analizar su consistencia lógico-formal sin pretender evaluar su posible influencia en el desarrollo urbano de México durante el tiempo de su vigencia. Para estar en condiciones de efectuar esto último, que por el momento rebasa con mucho las posibilidades de este trabajo, consideramos imprescindible partir del estudio de su coherencia interna y su adecuación a la naturaleza y complejidad del fenómeno que pretende regular. Finalmente, es preciso aclarar que existe un grado considerable de confusión en su descripción que refleja la fidelidad con que se hace.

1. NIVEL NORMATIVO (VOLUMEN I)

Las bases normativas del PNDU se derivan de los requerimientos del volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, resultantes de su *diagnóstico y pronóstico* de la problemática de los asentamientos humanos.

a) Diagnóstico y pronóstico del Plan

El *diagnóstico* de la problemática de los asentamientos humanos del Plan se limita a presentar el nivel de cobertura de algunos servicios de infraestructura para ciertas ciudades y sectores, pero está lejos de ser un análisis de las características urbanísticas, económicas, demográficas, políticas y sociales, esto es, de una *concepción global* del sector urbano. Además, en ningún momento se consideran los factores que *explican* la lógica de la actual distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional.

Es evidente que cualquier intento serio de modificar la conformación espacial del país debe partir de la consideración de los factores que la determinan y del análisis de la viabilidad de influir en ellos. Al no contemplar estos aspectos, no sería exagerado plantear que la mayor debilidad del Plan estriba en limitarse a una acción de *planificación normativa*, no obstante que su pretensión sea otra, como lo plantean sus objetivos. En efecto, en ningún momento el Plan articula los elementos constitutivos de una *planificación sus-*

tantiva, caracterizándose por planteamientos correctivos que no resultan de una rigurosa conceptualización causal del fenómeno que se pretende transformar, y cuyas metas y estrategias no se adecuan a la complejidad del mundo urbano. El diagnóstico, instancia nodal que va a incidir posteriormente en la consistencia y viabilidad del Plan, se circunscribe entonces a un análisis empírico-morfológico (en tanto que sólo nos habla de órdenes de magnitud del comportamiento de algunos indicadores de la problemática urbana), que implícitamente remite la causalidad de los problemas urbanos y regionales a un *determinismo espacialista*. Por lo tanto, las prescripciones correctivas que se plantearán en términos de normatividad, y a las que haremos alusión más adelante, serán del mismo tenor: esquemas físicos de distribución cuantitativa (en tanto que volúmenes) de la población y de las actividades económicas, sin consideraciones cualitativas.

El pronóstico se circunscribe a la proyección de las tendencias de crecimiento registradas, tanto en lo que se refiere a la población como a los requerimientos que ésta plantearía en materia de servicios, vivienda, suelo urbano, etc. De esta forma, se limita a señalar la población probable de 94 ciudades en el año 2000, sin incluir el número futuro de localidades, de ciudades, ni su estructura y problemática probable. Adicionalmente se reconoce que “la concentración industrial persistirá en virtud de las dificultades que plantea la relocalización de las plantas existentes. Sin embargo, es factible una estrategia que promueva la ubicación de la nueva actividad industrial en centros regionales, acordes con un sistema urbano nacional” (vol. I:18).²

Operando siempre en el mismo nivel fenomenológico, la recomendación normativa que se plantea para superar la dicotomía concentración-dispersión, es puramente espacial. Se postula que “la restructuración del sistema urbano implicará, en resumen, contar con ciudades regionales y medias que no rebasen límites convenientes de concentración y dar apoyo a las ciudades y centros urbanos de liga con el sector rural, para contribuir al desarrollo de las áreas rurales con población dispersa” (vol. I:21). Habría que señalar, adicionalmente, la ambigüedad de términos como “límites convenientes de concentración”, que al no ser precisados pierden toda utilidad operativa.

En esta primera parte del plan es donde se señalan los objetivos

² En lo que sigue, en todas las citas textuales del PNDU se presenta el número del volumen al que se hace alusión y la página respectiva.

a largo plazo. El primero de ellos es “racionalizar la distribución de actividades económicas y población en el territorio nacional”, por lo que la parte central de la etapa normativa se refiere a este tema, como veremos a continuación.

b) Ordenamiento del territorio

Este capítulo se divide en cuatro apartados: escenario a largo plazo; políticas; metas e instrumentos. El primer apartado presenta dos escenarios de distribución espacial: el que se tendría de seguir la actual tendencia de crecimiento, y el configurado a partir de una acción planificada. El apartado de políticas realmente constituye un planteamiento más elaborado de los objetivos, muchos de los cuales ya habían sido presentados como tales; baste citar el de “desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México” (vol. I:42). En las metas se plantean los umbrales cuantitativos y temporales a alcanzar. Y en el apartado de instrumentos, los mecanismos operativos que garantizan su consecución.

Partiendo de los desequilibrios existentes en la distribución de la población en el país, el Plan propone “poner en práctica un conjunto de medidas destinadas a lograr una más armónica distribución de la población en el territorio” (vol. I:34).

Para esto se parte de la consideración de un sistema urbano nacional compuesto por 13 zonas urbanas,³ que comprenden varias ciudades cada una:⁴ Baja California (4); Noroeste (9); Norte (7); Noreste (8); Bajío (16); Pacífico (7); Pacífico Central (4); Centro (9); Oriente (5); Pánuco (6); Golfo (4); Istmo (8), y Peninsular (5). Las 92 ciudades comprendidas constituyen 98.8% de la población total de las 178 ciudades que formaban al sistema de ciudades mexicanas en 1970, por lo que aunque no constituye todo el sistema de ciudades, técnicamente hablando, el sistema urbano del plan representa casi la totalidad de su población.

A partir del sistema urbano nacional, el plan selecciona un conjunto de *zonas prioritarias* en las cuales se realizarían las acciones específicas de la SAHOP y se promoverían las de otros sectores. En la versión completa del PNDU se señalan 11 zonas prioritarias de las cuales, aunque no se menciona, tres son de *ordenamiento y regu-*

³ En el plan dice 12 zonas urbanas, pero al listarlas inmediatamente presenta 13.

⁴ Estos son los nombres de los “sistemas urbanos integrados” que constituyen el sistema urbano nacional; entre paréntesis se indica el número de ciudades que lo conforman.

lación o control (zona metropolitana de Monterrey, de Guadalajara y zona conurbada del centro del país) y las ocho restantes de *impulso*. Sin embargo, en una versión abreviada del Plan aparecen diez de *impulso* y tres de *ordenamiento y control*. Tomando como referencia las primeras, las zonas prioritarias comprenden 68.6% de la población urbana total del país, esto es, que el Plan contempla cubrir prioritariamente a más de dos tercios de la población urbana nacional.

Es difícil pronunciarse sobre la pertinencia de los sistemas urbanos integrados (SUI), concepto clave para la planeación del sistema urbano nacional. Aunque se pueden intuir, no se señalan explícitamente los factores en torno a los cuales se construyeron los SUI (rango-tamaño de las ciudades, especialización funcional, integración económica, avocación de los recursos naturales, etc.). Simplemente se dice que: "Los sistemas urbanos integrados estarán constituidos por varias ciudades de distinto rango y función que apoyen el desarrollo de los recursos regionales y propicien la integración del sistema" (vol. I:38).

A estas consideraciones se agrega el uso poco riguroso de los conceptos utilizados. Así, se asimila incorrectamente el concepto de zonas urbanas al de ciudades regionales (en el Plan se anota que el "Sistema Urbano Nacional estará constituido por doce zonas urbanas" en tanto que en el cuadro 1 se les califica de ciudades regionales [vol. I:37]. Anteriormente se había indicado que dicho sistema nacional "estará compuesto por trece sistemas urbanos integrados, a partir de una ciudad regional" (vol. I:35). Para mayor confusión, posteriormente se introduce el concepto de subsistema urbano, aunque nunca se define su delimitación y aquellos que deberían ser prioritarios (vol. I:39).

Con base en este cuestionable andamiaje conceptual, el pronóstico del Plan culmina con la definición de dos escenarios que adoptaría a largo plazo el patrón de distribución de la población por rango de ciudades (se infiere el año 2000). El primer escenario estaría definido bajo el supuesto de que no hubiera alteraciones en la tendencia de crecimiento de la población total registrada (3.2% de tasa de crecimiento según el Plan en 1976). Dentro de los rasgos distintivos que adoptaría la distribución de los 130 millones de habitantes estimados, se tendrían una ciudad de más de 30 millones, 12 ciudades de uno a diez millones, 21 ciudades de 500 mil a un millón y 40 ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes. Por el contrario, el escenario alternativo que se propone el Plan implicaría alteraciones sustantivas en los rangos señalados. La población total sólo llegaría

a 100 millones, y su distribución sería de una ciudad de 18 millones, 13 ciudades de uno a diez millones, 17 ciudades de 500 mil a un millón y 74 ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes.

Coherente con su diagnóstico, es fácilmente apreciable que lo central de la estrategia del Plan estriba en revertir la tendencia a la concentración, reduciendo a poco más de la mitad la población de la ciudad de México —el primer rango— y casi duplicando el cuarto rango de 100 mil a 500 mil habitantes. Si se pensaba contar para el año 2000 con 74 ciudades de cuarto rango que frenaran el crecimiento de la ciudad de México, sabemos en la actualidad que eso es imposible, ya que en 1980 sólo existían 44 ciudades de ese rango.

Han transcurrido diez años de haber sido promulgado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, poco menos de la mitad del tiempo en que se pensaba alcanzar este escenario, y el patrón de distribución espacial dista mucho de haber sido corregido, para no hablar de los problemas urbano-regionales. En efecto, el primer rango, que hace alusión a la zona metropolitana de la ciudad de México, principal centro de control, ya ha alcanzado en 1988 poco más de los 18 millones de habitantes.

El logro de dichas metas descansaba principalmente en los mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Implícitamente se transfiere a esta secretaría la responsabilidad operativa de alcanzar las metas estipuladas, lo cual irá en detrimento de la capacidad de la SAHOP de coordinar las acciones sectoriales con marcada icidencia territorial. Entre las acciones más relevantes estaban: transferir, a mediano plazo, 20% de los empleados del sector central y 60% del sector paraestatal radicados en el área metropolitana de la ciudad de México; promover la localización de industrias en los parques y ciudades industriales existentes en las zonas prioritarias; canalizar en el periodo 1978-1982, 20% de las inversiones federales en obras de equipamiento e infraestructura inter e intraurbana, a las zonas de acciones prioritarias (vol. I:48-49).

c) Desarrollo urbano de los centros de población

Este apartado se refiere al marco de atribuciones de la planificación física de los centros de población. Sin simplificar, se puede afirmar que se circunscribe a la elaboración de los planes de desarrollo urbano de todos los centros de población del país, concebidos como el instrumento fundamental de coordinación pública y de orientación de la acción privada. En su triple vertiente (de impulso, con-

solidación y regulación), su principal política “se orienta fundamentalmente a lograr la coherencia de las iniciativas sectoriales mediante una planeación integral de las estructuras urbanas, de modo de incrementar la calidad de vida de la población nacional” (vol. I:63).

Estamos muy lejos de negar la importancia de que cada centro de población cuente con un plan. Este permite orientar su crecimiento, hacer más eficiente y funcional su estructura urbana y más equitativo el uso de su infraestructura y servicios. Sin embargo, el ordenamiento espacial que procura el plan es esencialmente inalcanzable mientras subsistan los problemas sociales propios del subdesarrollo (desempleo y subempleo, reducidas remuneraciones, muy desigual distribución del ingreso, desperdicio de recursos naturales, etc.). La planeación urbana simplemente transfiere al terreno técnico la acción de los agentes que intervienen en el proceso de producción del espacio, y con ella sus problemas, que anteriormente se daban de manera espontánea, irregular y anárquica (con lógicas contradictorias sobre el mercado del suelo urbano). Es la solución de la problemática social lo que permitirá resolver el problema urbano y no a la inversa.

d) Acciones del sector asentamientos humanos

Las *políticas, metas e instrumentos* se presentan referidas a siete “elementos” que según el Plan conforman al sector asentamientos humanos: reservas territoriales para el desarrollo urbano; suelo urbano; vivienda; equipamiento, infraestructura y servicios urbanos; ecología urbana; prevención y atención de emergencias urbanas, y participación de la comunidad.

No es posible analizar detalladamente las políticas, metas e instrumentos de cada uno de estos renglones porque, en primer lugar, nos referiremos a ellos cuando veamos el segundo volumen del Plan, donde se vuelven a analizar y, en segundo, por limitaciones en la extensión de este trabajo. Como conclusión general, sin embargo, se puede señalar que las metas son sumamente ambiciosas y divorciadas de las posibilidades económicas reales de la población.

En el caso de la vivienda, por ejemplo, se señala que habría una necesidad de 2 778 mil viviendas en el quinquenio 1978-1982 frente a una producción de 1 746 mil, por lo que el déficit sería de 1 032 mil (vol. I:101). En las metas se señala que las “entidades coordinadas” —suponemos la producción del sector privado y público— producirán 672 mil viviendas, por lo que el “sector ampliado”

—eufemismo para referirse a la clase baja— tendrá que producir, derivamos nosotros, las 2 106 mil viviendas restantes. Como muchas de las viviendas producidas por la clase baja caen en lo que técnicamente se supone como *déficit habitacional*, se tiene que gran parte de la producción de esta clase que representa 75% de la total según las cifras anteriores, irá a engrosar el déficit de vivienda existente. Por ende, con las mismas cifras del Plan se demuestra lo irreal de la meta de “cubrir totalmente entre 1978 y 1982 las necesidades de vivienda debidas al incremento de la población” (vol. I:102).

Tanto para la vivienda como en la infraestructura y servicios urbanos, mientras no se estructuren medidas que rebasen las soluciones de tipo financiero, puestas en práctica principalmente para grupos sociales solventes, todas las metas y políticas para remediar los déficits existentes fracasarán ante la pobreza de los grandes grupos de la población.

El componente que es total competencia del sector y donde podría tener una verdadera incidencia en su regulación, lo constituye el binomio suelo urbano-reservas territoriales. En lo que respecta al primero, el Plan hace una alusión correcta a las principales características del proceso de producción de suelo urbano. Al igual que con la vivienda, destaca la insuficiencia endémica de la mayoría de la población para participar en el mercado del suelo urbano como demanda efectiva, pero con una particularidad. Mientras que en la vivienda la temporalidad de su solución dependerá en gran medida de la incorporación de trabajo vivo propio, familiar o colectivo, su acceso a suelo urbano tendrá que hacerse vía un mercado paralelo, ilegal, o por invasiones de tierras públicas o privadas.

La inestabilidad de una posesión irregular constituye un argumento para que el Estado sólo participe en mínimo grado y tardíamente en proporcionar infraestructura, equipamiento y servicios. En consecuencia, se tiene que las plusvalías generadas por el grueso de la obra pública revierten en forma marginal a las comunidades populares.

Aceptando las distorsiones y los efectos negativos de orden ecológico (incorporación al suelo urbano de tierras de alta productividad agrícola) que este proceso anárquico ha conllevado, su reconocimiento por parte del Estado convierte, eufemísticamente, al igual que en el caso de la vivienda, el problema en solución.

No obstante, la tierra es el componente donde el sector podría tener mayor campo de acción y posibilidad correctiva del deterioro urbano. Así lo pretende el Plan al formular las siguientes políticas de suelo que, como hemos indicado, constituyen más bien objeti-

vos: “inducir la distribución, con sentido social, de las plusvalías derivadas del desarrollo urbano mediante un sistema justo y eficaz”; “participar en la regulación del mercado mediante la acción de los organismos gubernamentales en sus diferentes niveles, en la oferta y demanda del suelo”; “ampliar el acceso de los grupos mayoritarios al consumo de suelo urbano” (vol. I:94-95).

Para la segunda de estas políticas, la regulación del mercado de la tierra, el Estado cuenta con la posibilidad de ejercer control sobre la propiedad, uso y usufructo de las áreas naturales periféricas todavía no incorporadas al área urbana, es decir, de constituir reservas territoriales.

La política de reservas territoriales tiene una larga historia en muchos países. En Alemania empezó en el siglo pasado y se necesitaron cerca de 50 años para que los municipios adquirieran alrededor de 30% del suelo como reserva territorial. En los Países Bajos una ley de 1901 permitía a las localidades formar reservas territoriales que en los años sesenta alcanzaron un promedio de 133 hectáreas por ciudad. Las municipalidades escandinavas son las que han ido más lejos en este sentido, llegando a controlar 80% de los suelos. Sin embargo, en Gran Bretaña, Francia, España e Italia la política de reservas está aún en una fase embrionaria pues las municipalidades no cuentan con los medios financieros necesarios para ponerla en práctica. En el caso de los dos grupos de países, no obstante, el alza especulativa de la tierra no ha podido ser eliminada.

Desde una óptica liberal, creemos que el PNDU se hubiera justificado plenamente con únicamente lograr alcanzar sus objetivos de las reservas territoriales. En México se tiene una situación muy especial que facilitaría dicha política, pues la mayoría de las ciudades están rodeadas de tierras ejidales y comunales que pertenecen a la nación. Esto haría esta política menos conflictiva, pues se podría limitar a apropiarse de estos tipos de tierra sin lesionar la propiedad privada. No obstante, creemos difícil la realización general de esta política por la oposición que se tendría de grupos ligados al mercado inmobiliario que poseen gran influencia sobre las decisiones del Estado. Más afín a sus intereses sería continuar con el esquema casuístico de regularización, el cual paradójicamente ha implicado la transferencia de tierra de propiedad colectiva al régimen de propiedad privada, para engrosar el mercado formal de suelo urbano.

Entre las acciones del sector de asentamientos humanos también se contempla articular la participación de la población. El Plan se plantea dar “representación permanente a la comunidad en los

órganos de decisión, e incluirla en todo el proceso de los programas, desde la planeación hasta la ejecución, control y evaluación de los mismos” (vol. I:145). Esta formulación refleja el divorcio entre la planificación normativa y los procesos reales que conforman el espacio urbano. Invertiendo el planteamiento, debería reconocerse que no se trata de estimular la participación de la población, pues ésta ha producido gran parte de la ciudad, sino que el Estado participe plenamente en este proceso con una acción coherente y transparente, vía la planificación. Negando esta evidencia, una de las políticas de este apartado se orienta a: “propiciar que la población del país se informe, integre, organice, capacite y participe en las acciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano” (vol. I:148). Es revelador del carácter del Estado mexicano que llegando tarde a la historia quiera ser el anfitrión.

Sin embargo, contradiciendo lo anterior y lo ambicioso de los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, el Plan reconoce con honestidad los límites de su participación para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad: “en materia de infraestructura urbana sólo la participación comunitaria puede hacer posible elevar los niveles de dotación de los centros de población, deberán promoverse programas de autoconstrucción tanto para incrementos de población como para asentamientos irregulares” (vol. I:146).

Finalmente, el Plan contempla un apartado bajo el título de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, resalta que los desastres “son el resultado de graves errores de localización geográfica cometidos en el pasado, al ignorar el nivel de riesgo de las diferentes áreas disponibles para el desarrollo urbano. Esos errores se pagan hoy a un precio muy caro en vidas y bienes” (vol. I:138). Con base en esta premisa, como política de este componente se formula “desalentar el establecimiento de los asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los efectos derivados de este tipo de fenómenos que afectan a la población” (vol. I:140). Sería absurdo culpar al Estado por percances naturales como los trágicos sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la ciudad de México y cuya intensidad, se argumenta, rebasaba los parámetros de seguridad establecidos. Es claro que esto ocurrió a pesar de que dentro de los instrumentos para prevenir emergencias se contemplaba un sistema de monitoreo, predicción y alerta de desastres, y obras y acciones de protección a los asentamientos humanos (entre otras, para detección de sismos), y para cuya puesta en práctica se contó con un periodo de ocho años. Sin embargo, nos interrogamos sobre la

no observancia de una de sus metas en el posterior proceso de reconstrucción: impedir la localización y disminuir las tasas de crecimiento demográfico y la población absoluta en áreas vulnerables. Adicionalmente, el proceso de reconstrucción pudiese haber sido acompañado con la puesta en práctica de una de las políticas centrales del Plan: la desconcentración.

2. NIVEL ESTRATÉGICO (VOLUMEN II)

En el nivel estratégico, el PNDU plantea la necesidad de desarrollar y poner en operación cuatro tipos de programas para alcanzar sus principales propósitos: programa quinquenal del sector asentamientos humanos, 1978-1982; programas de acción concertada; programas de apoyo a las prioridades sectoriales, y programas a convenirse con los gobiernos de los estados.

La totalidad de los planteamientos de estos programas son positivos, y no operativos, como era de esperar por la naturaleza indicativa del PNDU (vol. II:3).

a) Programa quinquenal del sector asentamientos humanos, 1978-1982

El programa presenta básicamente las prioridades del PNDU en materia de agua potable, alcantarillado, urbanización, equipamiento y vivienda. Para esto presenta nuevamente los diez objetivos generales del Plan y un conjunto de objetivos específicos relacionados con normas sobre infraestructura y participación de la comunidad: dotar a cada habitante de una cantidad suficiente de servicios públicos; aumentar el uso de la bicicleta y otros vehículos no contaminantes; "aplicar métodos" para preservar y sanear el medio ambiente; lograr la participación de la comunidad y, en fin, un conjunto de inobjetable buenos propósitos (vol. II:13-15).

Este programa quinquenal está a su vez integrado por programas que comprenden la planeación de los asentamientos humanos y su administración. Adicionalmente, cuenta con dos grandes conjuntos de programas ejecutivos; uno de construcción y conservación de enlaces territoriales y otro del desarrollo de centros de población" (vol. II:26).

El programa de "planeación de los asentamientos humanos" es prioritario dentro del programa quinquenal y está constituido, a su vez, por 13 programas: planeación de asentamientos humanos;

administración de apoyo de proyectos; suelo urbano y bienes inmuebles; agua potable y alcantarillado; ciudades industriales; urbanización; vivienda progresiva; mejoramiento de viviendas; vivienda terminada; equipamiento para la cultura; equipamiento para los servicios públicos; equipamiento para la recreación y deporte, y promoción y desarrollo de la comunidad.

Las metas políticas e instrumentos de los programas anteriores ya se habían señalado en el volumen I (parte IV:76), aunque al reiterarlos en este volumen no coinciden del todo. Igualmente, no se acaba de entender el juego de cifras que utiliza. Por ejemplo, en el volumen I se habla de incrementar durante 1978-1982 en 11.3 millones la población total servida de agua potable y en 6.9 millones la de alcantarillado (vol. I:122). En el volumen II, para el mismo quinquenio, se menciona 13.6 y 9.0 millones de personas en agua y alcantarillado, respectivamente (vol. II:32). En la siguiente página se dice que las metas directas de ampliación para estos dos rubros en ese período son de 6.14 y 4.06 millones (vol. II:33). Esta desarticulación de cifras ocurre igualmente cuando se presentan las coberturas a cubrir en estos dos servicios.

Imposible analizar cada uno de los propósitos de esta serie de programas. En general, no se menciona cuál era la tendencia en el incremento en estos servicios antes del PNDU, para poder conocer si mejora en sus propuestas. Tampoco se sabe el razonamiento que llevó a señalar las metas establecidas ni la viabilidad para alcanzarlas. Lo que interesa recalcar, sin embargo, es nuestra creencia de que el objetivo fundamental de "planear los asentamientos humanos" maniobrando normativamente una serie de rubros infraestructurales, al no considerar la dinámica económica de las ciudades, los niveles de ingreso de la población, los grupos sociales que las conforman, el desempleo y subempleo existente, la distribución del ingreso urbano, etc., tendría, en el mejor de los casos, sólo efectos secundarios sobre los niveles de cobertura infraestructural y de servicios en los asentamientos humanos.

b) Programas de acción concertada

Estos programas estaban orientados a resolver problemas específicos de los asentamientos humanos cuya complejidad requería de la participación de dos o más sectores gubernamentales; obedecen al propósito de conjuntar sus acciones e inversiones en "paquetes integrales" (vol. II:2-3).

El Plan contempla seis de estos programas: programas de des-

concentración territorial de la administración pública federal (vol. II:44); programas de estímulo para la desconcentración territorial de las actividades industriales (vol. II:54); programas de integración regional de servicios urbanos (vol. II:69); programas de sistemas de enlace interurbanos (vol. II:78); programas de dotación de servicios rurales concentrados (vol. II:91), y programas de aprovechamiento, conservación, desarrollo y regeneración de los recursos naturales que se relacionan con los asentamientos humanos (vol. II:102).

Nuevamente no es posible detenernos en cada programa y nos limitaremos a comentar el primero, que se orienta a frenar la dinámica de crecimiento de la ciudad de México. El programa de desconcentración territorial de la administración pública tenía como objetivo fundamental reubicar fuera del Valle de México las dependencias de la administración pública federal que realizaran sus funciones y ejecutaran sus acciones fuera de dicha área. Su etapa de *formulación* consistía en que en 120 días después de su promulgación el 11 de enero de 1978, todas las dependencias del sector público presentarían las propuestas de desconcentración territorial. Se sabe que en ese año únicamente alrededor de 35% del total lo hizo, señalando la gran mayoría que ya estaban "desconcentradas", pues poseían oficinas en otras localidades del país.

De lo anterior se deriva la gran dificultad de echar a andar este programa. Aunque no se realizó en los años de vigencia del Plan, de haber logrado "desconcentrar" a 100 mil burócratas federales (20% del total de los empleados públicos federales en la época), no se hubiera modificado significativamente la magnitud de la ciudad de México, que crecía a razón de 640 mil personas anualmente. Un antecedente histórico es Brasilia, que aun desconcentrando completamente al sector público federal no logró reducir la dinámica de crecimiento de Río de Janeiro y São Paulo.

c) Programas de apoyo a las prioridades sectoriales

Este tipo de programas tiene la función de cubrir las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano en aquellas localidades que posean actividades productivas consideradas prioritarias. En este grupo de programas la SAHOP y uno o más sectores de la administración pública federal realizarían sus acciones e inversiones en forma conjunta, negociadas con base en sus planes quinquenales (vol. II:3). Son cinco los programas de este tipo contemplados por el Plan: programa de dotación de infraestructura para comunidades pesqueras; programa de dotación de infraestructura para cen-

tros turísticos; programa de dotación de infraestructura de apoyo a los energéticos; programa de apoyo al desarrollo de puertos industriales, y programa de equipamiento para la comercialización.

Restringiéndonos a hacer algunos comentarios generales, lo primero que salta a la vista es que estos programas rebasan el universo de las localidades existentes en las zonas prioritarias que según el volumen I del plan eran 28 ciudades —¡24 según la versión abreviada! En este sentido, en el de dotación de infraestructura para comunidades pesqueras se señala que en 1978 se realizaría un estudio sobre las necesidades de infraestructura y servicios públicos de las 60 comunidades pesqueras del Golfo de México y las 100 del Pacífico que señala el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (vol. II:119). A estas 160 localidades se agregan las zonas arqueológicas (vol. II:132), los centros petroleros (vol. II: 143) y los puertos industriales (vol. II:149). Se tiene de esta manera una importante ampliación de las localidades que constituyen el universo de acción del PNDU. Si inicialmente se seleccionó un número de ciudades prioritarias que se consideraba sumamente grande, ahora se procede a ampliarlo para hacer prioritario a prácticamente todo el sistema urbano nacional.

En segundo lugar, en estos programas se plantea realizar un número muy elevado de acciones concretas. Únicamente las señaladas para 1978, para no hablar de las del quinquenio, fueron imposibles de lograr. Por ejemplo, en el caso del programa de las comunidades pesqueras, además del estudio de los 160 locales en materia de infraestructura y servicios se planteaba “realizar un estudio de ubicación espacial y de las características socioeconómicas de las comunidades pesqueras y su vínculo con la región” (vol. II:118) y “realizar una evaluación que permita prever áreas suficientes para la construcción de puertos pesqueros” (vol. II:119).

Dentro de estos programas se detectaron 23 acciones de la misma complejidad que la señalada para las comunidades pesqueras, a realizar solamente en 1978. Siguen “acciones” para el resto del quinquenio que, agregadas a las labores de la planeación general, resultaron inalcanzables.

d) Programas a convenirse con los gobiernos de los estados

El propósito de estos programas es establecer los lineamientos para convenir con los gobiernos locales —estados y municipios— las modalidades que debe tener la acción de la administración pública federal para que sea compatible con los objetivos de los planes de de-

sarrollo urbano locales. Los programas suponen dos niveles de acción: la coordinación de las acciones e inversiones de las dependencias federales y el apoyo a las autoridades locales en la planeación de los centros de población (vol. II:4). En esta modalidad se señalan cinco tipos de programas: programa de ordenamiento y regulación; programa de impulso al desarrollo urbano; programa de consolidación del desarrollo urbano; programa de integración de centros rurales, y programa de nuevos centros de población.

El programa de *ordenamiento y regulación* señala como su objetivo principal el de “disminuir el exagerado ritmo de crecimiento de algunas ciudades rescatando recursos que permitan promover el desarrollo de otras regiones del país que cuentan con mejores condiciones relativas” (vol. II:163). El de *impulso al desarrollo urbano* pretende “estimular el desarrollo urbano de un conjunto de centros de población que, en general, presentan condiciones favorables para un crecimiento económico y demográfico acelerados” (vol. II:165). Y el de *consolidación del desarrollo urbano* indica que “habrían de ser consolidados en su crecimiento un gran número de centros de población, que actualmente muestran un desarrollo sano, pero no poseen las condiciones necesarias para un desarrollo acelerado, al menos a corto o mediano plazo” (vol. II:169). En tanto que no se definen conceptualmente las categorías de control, impulso y consolidación, ni se explicita ninguna metodología que justifique su inscripción en ellas de los centros de población del país y menos aún se mencionan los términos cuantitativos de las fases de crecimiento a que aspiran lograr estos programas, su utilidad operacional fue incierta.

Cada uno de los tres programas tendría un conjunto de ciudades sujetas a su acción: siete ciudades de ordenamiento y regulación (vol. II:164-165); 31 ciudades de impulso (vol. II:167-168), y 36 de consolidación y desarrollo (vol. II:170-171). Esto hace un total de 74 ciudades.

Salta a la vista que este conjunto de ciudades no corresponde a las 31 de las zonas prioritarias que menciona el volumen I del Plan (32 según la versión abreviada), para ser sujetas a ordenación, regulación, impulso y consolidación, como cabría esperar. De aquí que nuevamente surja otro “universo” de ciudades para aplicar el Plan, aumentando el interrogante sobre la seriedad en la determinación de las localidades prioritarias.

Los programas de *integración de centros rurales y de nuevos centros de población* implican que las acciones del PNDU rebasan el mundo urbano, como ya se había señalado. El primero de éstos iden-

tifica como prioritarias 32 zonas rurales y el segundo 17, las cuales alojan un sinnúmero de centros de población.

3. CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL (VOLUMEN III)

El instrumento principal para tratar de "racionalizar la distribución territorial de la población y de las actividades económicas" que propone el PNDU es canalizar las acciones e inversiones de la administración pública federal hacia las zonas prioritarias seleccionadas. Esto será fundamental para tratar de conseguir los objetivos deseados, pues las inversiones que requiere el Plan propiamente dicho sólo son las que realizan en forma directa la SAHOP y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

El volumen III de "corresponsabilidad sectorial" presenta tres aspectos dentro de este problema: el resultado de los compromisos manifestados por las diferentes dependencias federales en relación al Plan; los recursos financieros con que cuenta el Plan, y la distribución territorial actual de las principales inversiones sectoriales.

a) Compromisos sobre las políticas del Plan

En esta sección se presentan 40 páginas con cuadros que señalan los compromisos, fecha de realización, recursos y formas de instrumentación de las acciones que las dependencias públicas manifestaron que efectuarían con relación al Plan. Cuando se señalan los compromisos, éstos son calificados bajo ambiguas modalidades, tales como: "apoyar", "propiciar", "considerar", "orientar", "promover", "estudiar", etc., que dan la impresión de que aceptan un compromiso más formal que real. Se puede agregar en este sentido que al presentar la fecha de realización del compromiso casi siempre se señala el quinquenio de 1978-1982, sin especificar ni siquiera el año. A este nivel de promesas, se señala en el Plan que "las políticas de compromisos sectoriales que se describen en los cuadros, muestran coincidencia sobre los siguientes aspectos" (vol. III:2): desconcentrar la zona conurbada del centro del país; orientar el desarrollo económico y el crecimiento poblacional hacia las zonas prioritarias que propone el Plan; promover la integración de los centros rurales; propiciar una mejor distribución del equipamiento social; contribuir a la regulación del uso del suelo; propiciar una asignación más eficiente del agua, y promover la estructuración administrativa y financiera para apoyar las políticas del Plan.

Ya hemos señalado que para el Plan prácticamente todas las localidades de México son prioritarias, lo que aunque es muy democrático, hace imposible modificar la actual distribución territorial económica-demográfica del país. En los dos apartados que siguen se reforzará esta conclusión.

b) Recursos financieros

De las 471 cuartillas que tienen los tres primeros volúmenes del PNDU se dedican menos de cuatro a analizar el financiamiento del que dependerá la realización de sus políticas. Los recursos totales para la implantación del Plan consisten en los presupuestos normales de la SAHOP y SCT que, según el Programa de Acción del Sector Público, 1978-1982, ascienden a 161 mil millones de pesos. De éstos, 91 mil se aplicaron a los programas del Sector Asentamientos Humanos y 70 mil a carreteras y aeropuertos del Sector de Comunicaciones y Transportes (vol. III:44).

Esta cantidad comprende, en primer lugar, los gastos de administración de las "unidades centrales, los centros y entidades coordinados por SAHOP" y, en segundo, las acciones en materia del Convenio Único de Coordinación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y las del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (vol. III:45). Por tanto, del total disponible sólo una parte —que no se menciona— se va a dedicar a inversiones propiamente dichas. De estas inversiones, "alrededor de 30%... se destinarán a las zonas prioritarias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano" (vol. III:46).

Si suponemos que a lo sumo se invierta 50% de los 161 mil millones de pesos de las dos secretarías, se tendrían 80.5 mil millones en inversión total. Como 30% se dedicaría a las zonas prioritarias, se tendría en éstas una inversión total de 24.15 mil millones en el quinquenio, esto es, menos de 5 mil millones anuales. Considerando el gran número de ciudades que son prioritarias, se antoja realmente imposible modificar aunque sea en forma mínima la actual conformación y dinámica urbanas. Tómese en cuenta que la inversión en la ciudad de México con recursos programados del presupuesto ordinario fue en el quinquenio de cerca de 50 mil millones de pesos. Sin embargo, para los programas vitales, de transporte, drenaje profundo, etc., se requerían adicionalmente hasta 150 mil millones, que podrían o no estar incluidos en la inversión pública federal en la ciudad de México, que es de alrededor de 30% de la

total del país. Por tanto, la ciudad de México, que se propone como de "control", presenta una inversión más de 10 veces mayor que todas las ciudades prioritarias de "impulso".

c) Distribución territorial de las principales inversiones sectoriales

El PNDU termina con un análisis de la distribución territorial de las principales inversiones del sector público federal. En esta parte se concluye que "la ubicación de las zonas de concentración de inversiones identificadas en este análisis, corresponde en términos generales a las zonas consideradas prioritarias por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano" (vol. III:51).

Si las inversiones de la SAHOP y la SCT serían completamente insuficientes para lograr modificar la distribución y dinámica de las actividades económicas y de la población, cabría esperar, suponiendo factible que todas las secretarías siguieran los lineamientos de inversión marcados por la SAHOP, que mediante la canalización de sus inversiones se pudiera influir en la presente distribución territorial económico-demográfica. Sin embargo, al señalar que éstas ya se encuentran concentradas en las zonas prioritarias y no han afectado dicha distribución, se anula la posibilidad de utilizar el gasto público como principal variable para alterar la distribución territorial.

La corresponsabilidad sectorial, esto es, la coordinación de la función pública, es uno de los requerimientos centrales para garantizar un éxito razonable en la planificación territorial. Es igualmente el más asequible pues no está directamente condicionado por intereses de clase, dado el amplio grado de autonomía del Estado mexicano.

Visualizando esta necesidad, se creó atinadamente la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como instancia de concertación sectorial, con representación de todas las secretarías y dependencias que participan en la producción y organización del espacio. De sus facultades normativas y operativas dependería la viabilidad de hacer efectiva tal coordinación. Lamentablemente esta Comisión no tuvo una larga existencia, y parece que mientras estuvo vigente su acción no fue de la envergadura requerida. Así, prácticamente se diluyó la posibilidad de implantar una coordinación espacio-temporal del gasto público. No contando con estas atribuciones, la SAHOP quedó de facto imposibilitada para darle vigencia a este instrumento, compitiendo esta responsabilidad a la SPP. Así con una clara división de funciones, el proceso de planificación territorial se escinde: lo normativo para la SAHOP, lo operativo para la SPP.

4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS (VOLUMEN IV)

El Plan estrictamente hablando está constituido por los tres primeros volúmenes, pues el cuarto es en realidad un apéndice. Éste presenta la transcripción, sin ningún comentario adicional, de la Ley General de Asentamientos Humanos, el decreto que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, los decretos por los que se crean las Comisiones de Conurbación, y un proyecto de Anexo Programático de Asentamientos Humanos para el Convenio Único Federación-Estados. En la "versión abreviada" del PNDU sólo se menciona este último documento y se agregan comentarios sobre el Acuerdo para la Formulación del Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y del Decreto de Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

5. CONCLUSIONES: LOS LÍMITES DE LA PLANEACIÓN NORMATIVA

Es innecesario repetir las críticas generales al Plan ya enunciadas: la falta de una estrategia concreta y viable para modificar la distribución de la población y actividades económicas; lo reducido de los recursos disponibles para tal empresa; la ilusión de poder maniobrar fácilmente la dinámica urbana; su gran amplitud de objetivos y propósitos, etc. Nos limitaremos, por tanto, a un último comentario sobre aspectos sustantivos de la planeación urbana en México.

El PNDU es estrictamente un plan de tipo *normativo*. La experiencia señala que este tipo de planes aunque sean técnicamente bien elaborados (que desafortunadamente no es el caso del PNDU), tienen efectos superficiales, pues no es posible tratar de modificar la distribución territorial económico-demográfica sin plantearse la necesidad de influir de manera importante en las causas que determinan dicha distribución, es decir, de articular rigurosamente la planeación normativa a una planeación sustantiva, pasar de un enfoque procesal de optimización de decisiones a uno que revele la naturaleza del fenómeno como lo sustantivo. El Plan adolece de un análisis serio sobre la relación entre la estructura socioeconómica y la estructuración del espacio, así como de la lógica de sus relaciones de causalidad. Veamos algunos casos de este tipo de relaciones entre ambas estructuras.

Una de las causas estructurales que tienden a la superconcentración espacial de la actividad económica en la ciudad de México

es la elevada concentración de las condiciones generales de la producción que permite elevar las ganancias privadas al desvalorizarse sistemáticamente la inversión pública. Para el caso concreto de la ciudad de México donde se concentra alrededor de 30% de la inversión pública federal, esta práctica implica que los altos niveles de inversión infraestructural que la metrópoli demanda contrarrestan las desventajas económicas que la aglomeración implica, de tal suerte que únicamente desde un estrecho punto de vista microeconómico la ciudad es el mejor sitio para el establecimiento de la gran mayoría de las nuevas empresas industriales. Dentro de la economía urbana convencional esto se explica señalando que la capital constituye el mejor lugar para localizarse por sus mayores "economías externas". Por ende, para que sea factible frenar la dinámica de crecimiento de la ciudad de México, se requeriría reorientar considerablemente a la inversión pública hacia zonas prioritarias cuya designación se determinaría por su papel motriz en el desarrollo regional de algunas zonas del país.

Otra muestra de la rígida determinación de la estructura social sobre la problemática urbana se deriva de la estrecha dependencia de la distribución del producto nacional respecto a las relaciones sociales. A los bajos niveles de ingreso de la población se agrega que México es uno de los países del mundo con una distribución del ingreso más inequitativa (coeficiente de Gini de 0.51 para 1983), tendencia que en la administración de Miguel de la Madrid se ha acentuado. De esta forma, si los problemas urbanos relacionados con la reproducción de la fuerza de trabajo no tenían ninguna posibilidad real de ser afrontados, vía un fortalecimiento del poder adquisitivo (recuérdese que era el momento del auge petrolero y de las altas tasas de crecimiento económico), menos ahora, época de crisis económica que ha implicado no sólo su drástica contracción sino igualmente la del gasto público en el sector social. Se cancela así toda posibilidad de establecer alternativas compensatorias por conducto de incrementos del salario indirecto.

En efecto, como las soluciones a los problemas urbanos de falta de vivienda, servicios urbanos, salud, etc., se plantean con base en mecanismos de corte financiero, para los que se requiere cierta capacidad de pago, grandes núcleos de familias mexicanas quedan excluidas. Por ejemplo, en el caso de la vivienda alrededor de 65% de las familias mexicanas están imposibilitadas de recurrir no digamos al mercado privado de la vivienda, sino al submercado de las instituciones estatales que siguen operando bajo lineamientos financieros que aunque mucho más flexibles que los que establece el

mercado, sólo se extiende a un pequeño sector de la población.

Contrariamente al no despreciable espacio que se le dedica al ejercicio contable para definir los montos financieros requeridos en los presupuestos de los distintos sectores, el Plan se declara finalmente incompetente para resolver los problemas centrales de vivienda y servicios, por conducto de los mecanismos financieros convencionales. Ante la imposibilidad de sugerir correctivos en las determinantes estructurales, la opción central que brinda finalmente es el reconocimiento de las bondades de la iniciativa y participación real de la población, como diciendo “de ellos es el problema, de ellos tendrá que ser la solución”.

Otro factor de particular competencia de la planeación urbana es el relativo a la necesidad de controlar el mercado de la tierra, evitar la especulación y darle una orientación social a la plusvalía que genera el crecimiento urbano. Aquí el PNDU se plantea constituir “reservas territoriales para el desarrollo urbano”, de tal suerte que se pueda planear y racionalizar el uso del suelo urbano. Habiendo planteado algunos interrogantes sobre la racionalidad de esta política, creemos que la determinación de la estructura social no es tan fuerte como en los dos ejemplos anteriores. Sin embargo, si ésta no se limita a la simple adquisición de reservas territoriales que, como hemos visto, resulta bastante funcional para el mercado del suelo urbano, y se extiende a nuevas modalidades en el régimen de tenencia de la tierra que no le hagan perder su naturaleza colectiva, creemos que no será fácil efectuar acciones que afecten drásticamente los intereses de los especuladores y grupos financieros que se benefician con las actividades inmobiliarias.

No todo el balance del Plan es negativo. Por el contrario, hay que reconocer las ventajas de la institucionalización de la planificación espacial. Primeramente, patentiza el colapso de la mano invisible del mercado para regular el proceso de producción y estructuración del espacio urbano, obligando la entrada al escenario de un sujeto rector, que no puede ser otro que el Estado, en tiempos en que se proclama su adelgazamiento.

Segundo, si anteriormente existían distorsiones en este proceso a las cuales se podría atribuir la generación de problemas sociales, su lógica y determinantes deberían quedar, en teoría, claramente explicitados en el Plan: en rigor lo invisible tendría que hacerse visible, revelar las contradicciones sociales reubicándolas en el terreno de lo técnico. Si bien se ganaría en transparencia, el hecho de formularlas es condición necesaria pero insuficiente para resolverlas, que es precisamente lo que importa.

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978), *Plan nacional de desarrollo urbano*, vols. I, II, III y IV, SAHOP, SPP, México.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978), *Plan nacional de desarrollo urbano, Versión abreviada*, SAHOP, México.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, 1984: ¿DESCONCENTRACIÓN PLANIFICADA O DESCENTRALIZACIÓN DE CARENCIAS?

PRISCILLA CONNOLLY*

Esta ponencia tiene como propósito general analizar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV), presentado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ante el Poder Ejecutivo Federal en agosto de 1984. Este programa se integra a un conjunto amplio de documentos de programación sectorial que se elaboraron durante los primeros dos años del sexenio 1982-1988, de acuerdo con lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En otras palabras, el PNDUV formó parte del entonces recién estrenado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los ámbitos de planeación urbana contemplados por este programa son esencialmente tres: primero, el ordenamiento del "desarrollo urbano" al nivel regional o interurbano. En segundo término, el ordenamiento de la estructura urbana de los centros de población que corresponden al nivel intraurbano. En tercer lugar, un tanto desligada de los anteriores niveles de planeación territorial, se incluye la programación del sector de la vivienda. Estos tres niveles o dimensiones de la planeación están tratados, en ese orden, en cada uno de los nueve capítulos que integran el programa: 1) diagnóstico; 2) objetivos; 3) estrategias; 4) metas y previsión de recursos; 5) acciones de gasto público; 6) criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social; 7) criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas; 8) instrumentos de política, y 9) proyectos estratégicos.

* Profesora-investigadora, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

A diferencia de otros programas que conformaron la planeación sectorial del sexenio, la aparición del programa urbano no representó ninguna novedad. En el sexenio del presidente José López Portillo se institucionalizó el sistema de planificación urbana, cuyo marco jurídico data de mayo de 1976. La existencia de una legislación urbana nacional, aseguró cierta continuidad en la planeación urbana y regional de un sexenio a otro. Al mismo tiempo, como ha sido ampliamente comentado por otros autores (véase Jacobs y Ziccardi, 1984: 179), esta continuidad se manifiesta, incluso, en gran parte del contenido del PNDUV, sobre todo en cuanto a su "diagnóstico", "objetivos" y "estrategias generales". La excepción es la parte dedicada a la vivienda, la que efectivamente introduce algunos planteamientos innovadores, en estrecha relación con los dictados de la Ley Federal de Vivienda de 1983. Estas innovaciones, sin embargo, serán tratadas por Martha Schteingart en el tema "planeación sectorial de la vivienda", por lo que no me ocuparé de ellas. Por lo que se refiere estrictamente a la planeación urbano-regional, empero, gran parte de las críticas y comentarios que se le pueden hacer al Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, se aplicarían igualmente al texto del PNDUV, elaborado seis años después. No tiene caso, entonces, hacer un análisis textual de este programa, ya que sólo se repetirían los comentarios planteados por muchos autores, tanto en relación con el propio PNDUV, como a propósito de los planes y leyes anteriores. Por lo demás, los contenidos temáticos del programa bajo consideración son demasiado amplios, por no decir dispersos, para poderlos tratar con seriedad en una ponencia.

Por lo anterior, el presente análisis se centrará, en primer lugar, en aquellos aspectos del PNDUV que pueden considerarse como novedosos con respecto a los planes previos. En el texto del programa no abundan los planteamientos innovadores, por lo que la novedad viene de afuera, es decir, del contexto histórico en que se inscribe. En efecto, la coyuntura de los años 1983 a 1988 difiere mucho de la del sexenio de López Portillo. Por supuesto, no cabe aquí un amplio análisis coyuntural, por lo que me limitaré a señalar las implicaciones del contexto nacional e internacional para la ideología y la práctica de la planeación urbana. En segundo lugar, tales implicaciones se abordarán sólo en relación con uno de los objetivos generales del programa que ha estado presente en el discurso planificador desde hace varios lustros, pero que ha adquirido una preeminencia especial en este sexenio: la desconcentración urbana, con su corolario, la descentralización administrativa. En este caso,

se trata de la desconcentración-descentralización propuesta por el PNDUV mediante la "estrategia de ciudades medias". Finalmente, se hará una evaluación tentativa de los posibles efectos prácticos de esta desconcentración-descentralización planeada en términos de uno de los subsectores más tratados en el programa: la dotación de agua potable y alcantarillado.

1. EL CONTEXTO DE LA DESCONCENTRACIÓN PLANEADA, 1983-1988: CRISIS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL

Desde hace aproximadamente quince años, el mundo capitalista atraviesa una etapa de transformaciones estructurales radicales. Estas transformaciones están propiciadas por una crisis en el modelo global de desarrollo, que estaba vigente desde la segunda guerra mundial: un modelo caracterizado por casi tres décadas de crecimiento económico ininterrumpido, no sólo en los países industriales avanzados, sino también en la "periferia" de industrialización reciente. Un elemento clave de ese modelo económico, tanto en su versión avanzada como en los países periféricos, había sido una fuerte y creciente intervención económica de los estados nacionales (Connolly, 1987). Gran parte de nuestros conceptos sobre la planificación se forjaron en esa época. En especial, y en lo que se refiere a la planificación urbana, surgieron las nociones de que el Estado *debe* intervenir para sanear ciertos problemas no solucionados por el sistema de mercado: regular el mercado de tierras; organizar y subsidiar la producción de equipamientos colectivos y vivienda; corregir los desequilibrios regionales; controlar los sectores estratégicos de la economía y, en general, promover el desarrollo industrial, entre otras muchas funciones.

Si bien las alzas en los precios del petróleo en los países que lo importan precipitaron los primeros síntomas críticos en el modelo de desarrollo de la posguerra, las causas estructurales de su quebrantamiento fueron atribuibles a los efectos acumulados de la propia intervención estatal. De allí surgieron las políticas monetaristas y neoliberales que, revirtiendo la tendencia anterior, recortan la presencia de los estados nacionales, tanto en las esferas productivas, como en el aprovisionamiento de bienes y servicios de consumo social.

La crisis del intervencionismo estatal tardó un poco en llegar a México. Al igual que en otros países exportadores de petróleo y/o los que fueron víctimas del *dumping* de petrodólares durante la úl-

tima mitad de la década pasada, en México la situación mundial surtió efectos radicalmente diferentes que en los países centrales. Temporalmente, por lo menos, el intervencionismo estatal no sólo continuaba sino, incluso, se vio fortalecido por los ingresos petroleros y por los empréstitos extranjeros. Así, durante los años 1978 a 1981, el reto era planificar para la abundancia, esto es, planificar más, y con más recursos. Cuando se hablaba de la desconcentración urbana, las respuestas previstas eran de fuertes inversiones en polos de desarrollo: en las zonas petroleras, en los puertos industriales y en los polos turísticos.

La administración de aquel auge en las inversiones públicas significó, entre otras cosas, la expansión y consolidación del aparato planificador del Estado. Para ello, la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto empezó a desempeñar nuevas funciones y centralizó varias otras, antes dispersas en distintas dependencias. Por ejemplo, asumió las tareas de fijar los lineamientos generales del desarrollo nacional, antes prerrogativa de la Secretaría de la Presidencia, y de la presupuestación del gasto público, antes en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se encargó del manejo de las cuentas nacionales y del sistema estadístico, anteriormente controlados por el Banco de México y la Secretaría de Industria y Comercio, respectivamente. En este contexto, se desarrolló el sistema de planificación urbana, a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Este proceso de consolidación del aparato planificador de la administración pública durante la presidencia de José López Portillo culmina a principios del sexenio siguiente. Desde su plataforma electoral, el ex secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, afirmaba el principio de la rectoría del Estado y dedicó todo un capítulo de su Plan Básico de Gobierno a la planeación democrática. Ambos conceptos se plasmaron en las reformas introducidas en los artículos 25 y 26 constitucionales y en la Ley de Planeación, con sus derivados.

Es irónico que justo cuando se consolidan el discurso y las bases jurídico-administrativas del Estado planificador, se produzca la dramática ruptura en el instrumento principal de dicha planeación: los medios de la intervención económica del Estado.

En 1982 se conjugaron las alzas en las tasas de interés bancarias, el desplome de los precios del petróleo y de otros bienes de exportación, la inflación y la consecuente fuga de capitales. Todo esto propició el colapso de la efímera "bonanza petrolera" y, con ello, se terminó el auge de las inversiones públicas. Desde entonces, Mé-

xico ha conocido los efectos de la aplicación prolongada de las políticas neoliberales, tendientes a reducir la intervención del Estado, sobre todo en materia de la inversión pública no productiva y el control directo de empresas productivas.

Así, dentro de la política de racionalización administrativa, los últimos cinco años se han caracterizado por recortes sucesivos en los presupuestos gubernamentales, por la reprivatización de una parte sustancial del sector paraestatal y por la eliminación de subsidios a bienes y servicios de consumo social. Es decir, se ha eliminado buena parte de uno de los instrumentos fundamentales de la planeación del desarrollo económico y regional. Pero el discurso planificador sigue intacto, y esta contradicción se expresa en los ligeros cambios introducidos en los nuevos objetivos y estrategias de la planeación. Ahora hay que planificar más, pero con menos, mucho menos recursos. Ahora el reto de la planeación no es "saber administrar la abundancia" sino que "la planeación se convierte en un factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad" (Plan Nacional de Desarrollo, 1983:15).

Por lo que se refiere al tema de la desconcentración urbana, ésta se vuelve imperante frente a las crecientes "deseconomías" que representan la concentración del desarrollo en las grandes zonas metropolitanas, especialmente la de la ciudad de México. Se da por hecho que esta ciudad ha crecido más allá de lo que es económicamente conveniente, lo cual ha conducido a realizar grandes inversiones públicas indispensables para atender las necesidades básicas de la población. Así, en lugar de desconcentrar para gastar más —en nuevos centros de desarrollo— ahora hay que desconcentrar para gastar menos.

Aquí me permito abrir un breve paréntesis para poner en tela de juicio esta tesis de las deseconomías de escala de la ciudad de México. Hasta donde he podido averiguar, no hay evidencias claras de tales deseconomías y, en todo caso, habrá que especificar a qué sector económico o social se refieren. La persistencia de índices elevados de concentración económica y demográfica en esta ciudad sugiere más bien que, para la mayoría por lo menos, los beneficios siguen superando los costos. Y esto puede ser cierto aun para la población más desfavorecida; por ejemplo, viajar tres horas de ida y tres de regreso al día en búsqueda de un empleo probablemente es preferible a no tener perspectiva alguna de encontrar trabajo remunerado.

Por otra parte, en lo que se refiere a los costos que la superconcentración urbana supuestamente representa para el sector pú-

blico, sí puedo afirmar que la ciudad de México sigue siendo más barata para el Estado que otras localidades. No sólo tiene un costo *per cápita* menor aprovisionar a la mayoría de los servicios públicos en ella, sino también el Distrito Federal es el principal generador de excedentes fiscales para, entre otras cosas, financiar la política de desconcentración urbana (véanse Connolly, 1984a, 1984b, 1988).

Cerrando el paréntesis, resulta claro que, principalmente a causa de las grandes deudas acumuladas por el Departamento del Distrito Federal por concepto de las obras hidráulicas y del Metro, los redactores de los planes y programas urbanos están convencidos de lo antieconómico de la zona metropolitana de la ciudad de México y, por añadidura, las de Guadalajara y Monterrey. Por lo menos, así se plantean las cosas en el PNDUV.

2. LA DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL: LA ESTRATEGIA DE LAS CIUDADES MEDIAS

El diagnóstico de la "problemática territorial", según el PNDUV, se expresa en los siguientes términos:

Los problemas urbanos de orden territorial se refieren a una excesiva concentración demográfica y económica en la ciudad de México, una aguda dispersión de la población rural y una marcada desigualdad regional en la distribución de la riqueza.

La concentración de la población y de las actividades económicas en la zona metropolitana de la ciudad de México ha llegado a extremos que distorsionan el desarrollo económico y social de la Nación... (Poder Ejecutivo Federal, 1984).

Y, después de citar varios índices de concentración:

...Esta situación genera elevados costos económicos y sociales, acarrea ineficiencia económica por las crecientes deseconomías de aglomeración y por el cada vez más alto costo de oportunidades de inversión que se le destinan. A la vez, implica el abandono o la subutilización de recursos humanos, naturales y de infraestructura en la periferia y agudiza tensiones sociales como resultado del proceso de concentración.

Como contrapartida, la dispersión de un tercio de la población en pequeñas localidades se traduce en enormes dificultades para la dotación de servicios (Poder Ejecutivo Federal, 1984).

Lógicamente, el objetivo general derivado de semejante diagnóstico es:

Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; el control del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; *el impulso al desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias*, y la atención a zonas urbanas y rurales que presentan las situaciones más críticas de congestiónamiento, dispersión y desigualdad social. (*Ibid*)

Lo único novedoso, hasta aquí, sería la mención de las “ciudades medias” como centros alternativos y cuyo desarrollo se debe impulsar. Así, en lugar de desconcentrar la urbanización a nuevos “polos de desarrollo”, ahora se propone esta nueva categoría urbana, previamente descuidada pero que, al parecer, contiene importantes recursos ociosos.

En la medida en que se vayan exponiendo la estrategia, definiendo las metas y especificando las líneas de acción concretas, las ciudades medias van adquiriendo una importancia cada vez mayor como pieza clave del Programa. Tan es así que, al final del mismo, se expone el “Proyecto estratégico de ciudades medias” que, en esencia, trataría de lograr dos objetivos simultáneamente: desconcentrar el desarrollo urbano y reducir los costos ocasionados por el mismo.

¿Qué son las ciudades medias y cuál es la estrategia para ellas?

Una ciudad media, de acuerdo con el PNDUV, es un centro de población de cien mil a un millón de habitantes. Tal definición, aunque parezca inequívoca, no lo es, ya que se abren dos opciones. Se pueden identificar las ciudades medias como aquéllas con este rango de población en el momento de hacer el análisis; tal parece ser el criterio aplicado en el propio PNDUV. En este caso, el número e identidad de las ciudades medias cambiarían en el tiempo. Incluso si una ciudad media tiene demasiado éxito, corre el peligro de transformarse en una antieconómica zona metropolitana con más de un millón de habitantes. El otro criterio de definición, que se ha adoptado en documentos elaborados posteriormente por la Sedue, identifica las ciudades medias como las que tenían entre cien mil y un millón de habitantes en una fecha determinada, por ejemplo, 1980 o 1985. De esta manera, durante un tiempo, la estrategia de planeación puede aplicarse a un mismo conjunto de ciudades, independientemente del tamaño de cada una en un momento dado.

El PNDUV, utilizando el primer criterio de definición, identi-

ca 59 ciudades medias, algunas de las cuales son conurbaciones o corredores de desarrollo (por ejemplo, Orizaba-Córdoba). En 1988, la misma Sedue (Dirección General de Infraestructura Urbana), aplicando el segundo criterio, reconoce 61 ciudades individuales cuya población era de cien mil a un millón en 1985, ninguna de ellas conurbaciones. Éstas no incluyen todas las nombradas en el PNDUV, ni viceversa. Con todo, el conjunto de las ciudades medias no es tan fácilmente identificado.

Sea cual sea el criterio de definición, el PNDUV propone como meta a alcanzar para el año 2000 redistribuir a las ciudades medias a unos cuatro millones de habitantes que, de otra manera, se asentarían en las áreas metropolitanas o en las localidades rurales (2.9 millones en la ciudad de México, 600 000 en Guadalajara y 500 000 en Monterrey, y otro millón en las localidades con menos de 15 000 habitantes). Para lograr esta redistribución demográfica, la estrategia propuesta consiste esencialmente en tres tipos de impulso. Primero, el *impulso* industrial, para el cual se identificaron 22 ciudades o corredores urbanos. El apoyo que se debería otorgar a estas ciudades sería, por un lado, completar el proceso jurídico de su ordenamiento territorial interno, es decir, terminar las declaratorias de usos y destinos, etc., y en segundo término aprovechar al máximo la infraestructura industrial existente. Como puede verse, no se trata de una estrategia muy costosa en términos de inversión pública.

El segundo tipo de impulso se aplicaría a otro conjunto de 20 ciudades, identificadas como centros de *apoyo agropecuario*. A éstas se les deberá dotar o complementar el equipamiento necesario para el abasto, comercialización y transporte de alimentos y materias primas agropecuarias.

En tercer lugar, se identificaron 18 ciudades donde se deberá impulsar la *actividad turística*. Aquí, además de apoyar el propio turismo, se debería mejorar el patrimonio histórico y arquitectónico y dotar a la población de servicios e infraestructura urbana.

Además de estos tres tipos de impulso económico, la capacidad de prestar servicios estatales y regionales fue otro criterio considerado para clasificar las estrategias correspondientes a las ciudades medias.

Finalmente, se identificaron 14 ciudades que, conjuntamente con las tres áreas metropolitanas, presentan "zonas críticas urbanas". Para remediar esta situación, tales ciudades deberían recibir atención especial en materia del "proceso jurídico de planeación" y programas integrados que incluyan la dotación de servicios básicos y equipamiento.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: METAS Y LÍNEAS OPERACIONALES PARA LAS CIUDADES MEDIAS

Ahora bien, los alcances del Proyecto Estratégico de Ciudades Medias no se limitan a las metas generales y estrategias arriba señaladas. Este proyecto también se establece “como eje de las acciones de coordinación con las entidades federativas en materia de desarrollo urbano, con atención preferente al nivel municipal”; todo ello con el propósito de fortalecer la línea rectora de descentralización de la vida nacional (PNDUV, p.117). De esta manera, las metas operacionales, así como las acciones de gasto público y programas de coordinación relacionados con el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias, tal como se plantearon en el PNDUV, contienen amplias referencias a los mecanismos de coordinación con los estados y municipios; en especial, a los procesos de descentralización de la planeación y gestión financiera de los proyectos de inversión.

Un rubro al que se otorga atención especial a este respecto es el de la *dotación de agua potable y alcantarillado*. La razón de ello es sencilla: la gestión y administración de los sistemas de agua y drenaje se habían empezado a descentralizar ya desde 1980. Hasta ese año, todos los organismos operadores de los sistemas, las juntas federales de agua potable y alcantarillado, dependían centralmente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y, luego, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. A partir de un decreto presidencial de 1980, dichos organismos deberán entregar los sistemas a su cargo, a las juntas *estatales* correspondientes. El programa de entregas contemplaba un lapso de varios años. Por ejemplo, para 1984, año de redacción del PNDUV, estaba en proceso el traspaso de 1 708 obras ejecutadas en ejercicios anteriores para su operación por parte de los gobiernos estatales y municipales (Poder Ejecutivo Federal, 1984:95). El hecho de que ya estaba puesto en marcha este programa de descentralización explica por qué en el PNDUV se precisan, con lujo de detalle, las acciones a realizarse para la dotación de agua potable y drenaje en el capítulo dedicado a “Acciones de Coordinación con las Entidades Federativas”. Así, se estipula que “en materia de agua potable y alcantarillado se continuaría avanzando con la transferencia de programas y recursos a los gobiernos locales” y se especifican el número de obras a entregarse y el monto de los recursos financieros traspasados (PNDUV, p.122). Asimismo, con base en datos derivados del mismo programa, los capítulos “Metas y previsión de recursos” y “Acciones de gasto público” pueden especificar los niveles de cobertura previstos para las ciudades

medias, en función de recursos financieros ya definidos para 1984.

Tal grado de precisión en la programación de metas, recursos y acciones concretas para este rubro específico de agua potable y alcantarillado contrasta fuertemente con otros aspectos tratados en el Programa. Por ejemplo, para rubros tales como la constitución de reservas territoriales o el llamado "mejoramiento urbano integral", las acciones, metas y recursos se definen en términos mucho más vagos e imprecisos. (Otros rubros para los cuales el PNDUV puede reportar, en algún detalle, avances de programas ya en proceso son los de "Control de bienes inmuebles", "Patrimonio cultural e histórico" y, en menor grado, el de "Equipamiento urbano y edificios".)

Hasta aquí, la estrategia y líneas de acción que, para resumir, pretenden impulsar las ciudades medias, descentralizar la gestión urbana y reducir los costos de la urbanización.

4. EL PNDUV SEGÚN LAS TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN, 1980 A 1987

Si la evaluación de un plan o programa se redujera a comparar sus objetivos generales con las tendencias empíricas observadas, difícilmente se podría afirmar que el PNDUV ha tenido mucho éxito, aunque pudiera parecerlo en relación con sus propósitos en el rubro de agua y drenaje. Por un lado, las ciudades medias no muestran claras señales de incrementar su participación en la absorción del crecimiento demográfico nacional después de 1980, aunque sí lo hacen en la coyuntura de 1970-1980. Por otro, la descentralización de la gestión y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado es un hecho. Con ello, no sólo se han reducido drásticamente las erogaciones federales de recursos fiscales destinados a este fin, sino que también las inversiones totales en estos servicios, incluidas las fuentes crediticias, disminuyeron a partir de 1981 y, sobre todo, después de 1984. Claro está, tal disminución del gasto público ha significado una reducción correspondiente en los niveles de cobertura de estos servicios; sobre esto volveré después. Empero, si nos apegamos a los objetivos principales del programa bajo consideración, en el sentido de reorientar el desarrollo urbano, descentralizar su administración y reducir su costo para el gobierno, es posible aceptar que tales objetivos se han cubierto en algún grado. Lo que es más difícil afirmar es en qué medida, si en alguna, el PNDUV y sus acciones concretas hayan influido en determinar las tendencias observadas; o si, por el contrario, las ciudades medias crecieron entre

1970-1980 con o sin la ayuda de la planeación federal, mientras que la crisis y las políticas de austeridad se encargaron de reducir los costos de este crecimiento urbano posteriormente.

Para tener más elementos en relación con esta cuestión, analicemos, primero, las tendencias recientes del crecimiento de las ciudades medias.

a) Tendencias recientes de crecimiento de las ciudades medias

Tal como se ha comentado en muchos trabajos, los diagnósticos urbano-regionales en México tienden a enfatizar los dos polos problemáticos del patrón de urbanización: la excesiva concentración en las grandes ciudades, especialmente en la zona metropolitana de la ciudad de México y, por otro lado, la igualmente excesiva dispersión en las localidades rurales pequeñas. Hasta hace poco, el segmento medio recibía poca atención de los investigadores y planificadores, a pesar de que, como señala Boris Graizbord (1984:38), este segmento alojaba a por lo menos un tercio de la población nacional.

Ahora, si bien es cierto que, en términos demográficos, no aumentó de manera significativa la participación de este segmento medio entre 1960 y 1970, a causa principalmente del crecimiento de la ciudad de México, después de ese último año la tendencia se revierte. En efecto, de 1970 a 1980, las ciudades medias con cien mil a un millón de habitantes aumentaron su participación relativa en el crecimiento demográfico nacional (de 17.2% en 1960-1970 a 26.5% de 1970 a 1980). Según estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, esta tendencia disminuyó de 1980 a 1987, ya que las grandes ciudades también crecieron aceleradamente (véase el cuadro 1).

A la luz de estos datos y estimaciones actualizadas con base en información proporcionada por las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, vale la pena observar con mayor detalle las tendencias de crecimiento de las ciudades medias y compararlas con las estrategias de impulso propuestos en el PNDUV.

En primer lugar, la mayor participación demográfica de las ciudades medias se debe, lógicamente, al crecimiento de las más grandes. Lo que es notable es que son éstas las que, en términos generales, han manifestado mayores tasas de crecimiento. De las 13 ciudades medias con más de trescientos mil habitantes en 1980, sólo cuatro registraron una tasa media de crecimiento anual inferior a 4.5% entre 1970 y 1980 (Ciudad Juárez, con 2.9%; Chihuahua, con

CUADRO 1

**Participación de las ciudades medias en el
crecimiento demográfico nacional, 1960-1987**

	<i>Rango de tamaño de las localidades</i>			<i>Población total nacional</i>
	<i>Ciudades grandes (más de 1 millón)</i>	<i>Ciudades medias (100 mil a 1 millón)</i>	<i>Resto del país</i>	
1960				
Núm. de localidades	1	16	88 988	89 005
Pob. (millones)	5.2	4.1	25.7	34.9
% total	14.9%	11.6%	73.5%	100%
1970				
Núm. localidades	3	32	95 871	95 906
Pob. (millones)	11.6	6.8	32.3	50.7
% total	22.9%	13.3%	63.8%	100%
1980				
Núm. localidades	3	46	124 664	124 713
Pob. (millones)	17.5	11.0	38.3	66.8
% total	26.2%	16.5%	57.3%	100%
1987 (estimaciones Sedue)				
Núm. localidades	5	61	n.d.	n.d.
Pob. (millones)	26.8	16.8	44.4	88.0*
Total (%)	30.5%	19.1%	50.4%	100%
Aumento 1960-1970 (millones)				
% aumento total	6.4	2.7	6.7	15.8
	40.6%	17.2%	42.2%	100%
Aumento 1970-1980 (millones)				
% aumento total	5.9	4.3	6.0	16.2
	36.5%	26.5%	37.0%	100%

Fuentes: 1960-1980: PNDUV, p. 23, basado en los censos de población.
1987: Delegaciones Sedue, programa a mediano plazo.

* Parece sobreestimada.

4.1%; Mexicali, con 2.6% y Torreón, con 3.9%). De 1980 a 1987, se estima que esta tendencia se acentúa y se agregan a la lista de ciudades medias "grandes" y dinámicas las de las zonas fronterizas (Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana) y Chihuahua. De hecho, de las 14 ciudades con una población estimada de más de medio millón

de habitantes en 1987, sólo dos tendrían una tasa media de crecimiento anual menor a 6% (León y San Luis Potosí).

En el rango de tamaño que sigue, constituido por 18 ciudades con población de entre 150 mil y 300 mil en 1980, sólo la tercera parte experimentó una tasa media de crecimiento anual mayor a 5% entre 1970 y 1980. De estas seis ciudades medias dinámicas, cinco se habían seleccionado por el PNDUV para el "impulso industrial".

Es un poco mayor la proporción de las 16 ciudades medias con menos de 150 mil habitantes en 1980 que registraron altas tasas de crecimiento, tanto de 1980 a 1987, como de 1970 a 1980. Las más dinámicas han sido Tuxtla Gutiérrez, Campeche, Coatzacoalcos y Los Mochis y, en el último lapso, Ciudad Victoria y Ensenada. De estas ciudades, sólo Tuxtla Gutiérrez y Coatzacoalcos son designadas por el PNDUV para el impulso industrial.

Queda un último grupo de 16 ciudades cuyas poblaciones en 1980 eran inferiores a 100 mil habitantes pero, de acuerdo con las estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para 1987 habrán alcanzado esta cifra. De estas "nuevas ciudades medias" destacan algunas afectadas por el desarrollo turístico (La Paz, Guaymas, Chetumal, Cancún y Cuautla). Otras con un alto crecimiento estimado son Tapachula, Chilpancingo, Iguala y Fresnillo.

Con todo, es difícil encontrar una relación directa entre las estrategias de impulso perfiladas en el PNDUV y las tendencias de crecimiento de las ciudades medias particulares. Por el contrario, está claro que la desconcentración urbana se dirige a ciertos puntos clave: a las zonas petroleras durante la década pasada y, después, a la frontera norte y a determinadas ciudades como Culiacán, Hermosillo, Aguascalientes y Saltillo, que en los últimos años han recibido importantes inversiones de nuevas industrias. Más que el aprovechamiento de una infraestructura ociosa, el desarrollo de estas ciudades ha implicado fuertes erogaciones públicas y privadas en parques industriales y servicios de apoyo. Otras ciudades de crecimiento dinámico, notablemente Acapulco y Mérida, entre las grandes, y Chetumal y Cancún, entre las chicas, deben su desarrollo directa o indirectamente a grandes inversiones públicas en el fomento turístico.

Se puede concluir, entonces, que la desconcentración urbana que se observó entre 1970-1980, lejos de representar una alternativa de urbanización barata, tal como plantea el PNDUV, significó altos costos, sobre todo por las inversiones públicas realizadas. De ahí la importancia de examinar con mayor cuidado la relación entre la descentralización administrativa, la inversión pública y los resultados concretos de esta inversión.

b) La descentralización del gasto público: el caso del agua potable y alcantarillado

La descentralización de la administración urbana en el rubro de agua potable y alcantarillado ha implicado dos procesos paralelos. Primero, desde 1980, se han entregado los sistemas a los organismos operadores estatales y municipales. Esta descentralización ha sido acompañada de un segundo proceso: la descentralización financiera que, de hecho, data de 1976. A grandes rasgos, el objetivo subyacente a estos cambios es fomentar la autosuficiencia del sector de agua potable y alcantarillado. Se trata de sustituir la erogación directa de recursos fiscales, o subsidios, por el otorgamiento de créditos a organismos dependientes de los gobiernos locales. Para ello, se crearon tres fideicomisos en Banobras, cuya función es canalizar estos recursos crediticios hacia las entidades encargadas de la construcción, mantenimiento y operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, es decir a los organismos estatales y municipales.

Los financiamientos, a su vez, ya no provienen mayoritariamente de recursos fiscales federales, sino que de manera creciente son préstamos de instituciones financieras internacionales, notablemente, el Banco Mundial (a través del BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De esta manera, el subsidio con recursos fiscales internos es remplazado por créditos del exterior. (Ahora, los ingresos fiscales federales se tienen que destinar al pago de los intereses generados por estos préstamos.)

El primer fideicomiso, el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), fue creado en 1975. Éste recibe la mayor parte de sus recursos del Banco Mundial y otorga préstamos preferentemente a localidades con 150 mil a un millón de habitantes. Desde la constitución de este Fondo, las ciudades medias se han convertido en el eje central del programa descentralizador en materia de agua y drenaje.

El segundo fideicomiso es el Fondo de Fomento Municipal. Constituido en 1972, operaba originalmente con recursos fiscales federales, notablemente con una cuota del fondo de participaciones en impuestos federales. Desde 1982, sin embargo, se financia cada vez más con préstamos del BID. Su clientela principal son los municipios con poblaciones reducidas, así como las entidades que solicitan financiamiento para proyectos especiales.

El otro fideicomiso, también financiado principalmente por el Banco Mundial, es el Programa de Acción Concertada para la Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU). Se formó en

1981 para enfrentar las carencias de servicios urbanos generadas por el desarrollo petrolero en la zona durante el sexenio pasado.

Los resultados de esta descentralización administrativa y financiera del agua potable y drenaje se expresan en tres tendencias principales. (Véase el cuadro 2).

Primero, a precios reales, los recursos fiscales manejados directamente por la Sedue, aplicados al rubro de agua potable y alcantarillado, se han reducido a prácticamente cero, a partir de 1985.

Segundo, salvo en 1984, esta disminución no ha sido compensada por las operaciones crediticias, con el resultado de que los recursos totales destinados a estos servicios han disminuido considerablemente. Por ejemplo, a precios constantes, la inversión total en agua potable y alcantarillado para 1987 no alcanza ni la quinta parte de lo invertido en 1980.

Tercero, con respecto a las ciudades medias, éstas efectivamente han aumentado su participación en los recursos totales destina-

CUADRO 2

Inversión autorizada en agua potable y alcantarillado (1977-1987) (miles de millones de pesos a precios de diciembre de 1987)

<i>Año</i>	<i>Inversión total* (A)</i>	<i>Recursos fiscales</i>	<i>Recursos crediticios</i>	<i>Inversión en ciudades medias</i>	<i>% A</i>
1977	73.4	59.0	14.4	32.8	44.7
1978	99.0	54.2	44.8	51.4	51.9
1979	190.1	106.8	83.4	107.8	56.7
1980	321.7	161.7	160.0	173.9	54.1
1981	300.5	173.7	126.7	160.9	53.6
1982	158.7	99.8	58.9	120.8	76.1
1983	164.5	106.3	58.3	80.8	49.1
1984	208.4	42.0	166.4	155.8	74.8
1985	125.6	5.7	119.9	89.9	71.6
1986	55.4	2.6	52.8	36.8	66.5
1987	60.0	5.5	54.6	38.0	65.0

* No incluye recursos canalizados a través de CUD y CUC.

Fuente: Elaborado con base en datos proporcionados por la Dirección General de Infraestructura Urbana de la Sedue y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

dos a agua y drenaje: de 45% en 1977, a más de 65% de 1984 y en adelante.

Como ya se ha señalado, la reducción de recursos destinados a estos servicios ha traído repercusiones negativas en cuanto a la proporción de población con acceso a ellos. Sin embargo, estas repercusiones no son iguales en todos los niveles de la jerarquía de las ciudades. Además, los efectos reales de estos recortes tardarán en manifestarse cabalmente, debido al lapso relativamente largo para que las inversiones rindan beneficios. Con el riesgo de ofrecer una evaluación prematura, se pueden detectar las siguientes tendencias diferenciales de dotación de agua potable y alcantarillado por tipo de localidad.

Al nivel del promedio nacional, el porcentaje de población servida, tanto por los sistemas de agua potable como por las redes de drenaje, parece mantenerse estable entre 1980 y 1987 (en 70 y 49%, respectivamente). Esto contrasta con la década anterior, cuando los niveles de dotación se mejoraron sustancialmente (en 1970, los niveles de dotación correspondientes eran de 61% y 41%). Esta estabilidad se debe fundamentalmente a que la situación en las tres zonas metropolitanas, donde vive 28% de la población nacional ha mejorado en los últimos siete años: en materia de agua, la dotación en estas ciudades aumentó de 91 a 94%, y en materia de drenaje, de 83 a 84%.

Las ciudades medias, por el contrario, han visto un deterioro considerable en sus niveles de dotación de ambos servicios. El porcentaje de su población con agua potable pasó de 86 a 83% entre 1980 y 1987, y los porcentajes correspondientes al rubro del alcantarillado son 75 y 68%, respectivamente. Es importante recalcar que el empeoramiento en la situación de agua potable y alcantarillado en las ciudades medias se ha producido a pesar del incremento de su participación relativa en los recursos destinados a este fin.

Por lo demás, y aunque parezca obvio, es notable que las ciudades medias con mayores índices de crecimiento demográfico son precisamente las que han sufrido el peor deterioro en sus niveles de dotación de agua potable y alcantarillado. Es decir, las ciudades más "exitosas", desde el punto de vista de la dinámica urbana, son las más castigadas por la descentralización administrativa, al menos en materia de agua y drenaje. Por supuesto, habrá que matizar esta afirmación con base en estudios particularizados de los problemas específicos de cada ciudad. En todo caso, no hay razón para suponer que las ciudades medias puedan escapar a la norma, en el sentido de que una acelerada urbanización casi siempre acarrea caren-

cias, más aún en momentos de recortes drásticos de la inversión pública.

Finalmente, como era de esperar, donde más se ha resentido la disminución de recursos destinados a estos rubros es en las localidades menores de 50 mil habitantes. Entre 1980 y 1987, sus niveles de dotación disminuyeron de 54 a 50%, en materia de agua, y de 23 a 18% en alcantarillado.

5. CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, se ofrecen las siguientes: primero, aunque se ha puesto de moda el término, la definición de "ciudad media" queda bastante imprecisa. Tal como se manifiesta en las ponencias presentadas en un seminario sobre "El rol de las ciudades intermedias y pequeñas en el desarrollo socioeconómico de América Latina", realizado en Morelia, Michoacán, en 1983, en cada país se manejan definiciones distintas. Tales diferencias se aceptan cuando se refiere a otros continentes. Hardoy y Satterthwaite (1986), por ejemplo, al exponer los resultados de una investigación de ciudades medias de África y Asia, parecen aludir a centros de población, esencialmente de carácter rural, con 20 a 50 mil habitantes. Evidentemente, tales localidades tienen poco que ver con Hermosillo, Aguascalientes o Puebla. Para los organismos internacionales, sin embargo, sobre todo los financieros como el Banco Mundial y el BID, las ciudades medias, como tipo genérico, se ven con buenos ojos: hay que apoyar su desarrollo.

Las mismas imprecisiones están presentes, al nivel nacional. El PNDUV, al igual que el Banco Mundial, no define las ciudades medias en términos de algo que pudiera justificar su tratamiento como piezas clave en la estrategia urbana del sexenio. La población que puede tener cada ciudad en un momento dado, como indicador aislado, no dice nada sobre su potencial de desarrollo o sobre las condiciones de vida de sus habitantes.

El análisis presentado en relación con la dotación de agua potable y alcantarillado, demuestra claramente que las ciudades medias no necesariamente ofrecen una salida fácil para la urbanización en la crisis. Por el contrario, en "estos tiempos de adversidad", son las zonas metropolitanas las que menos castigan a su población en materia de dotación de servicios. En México, algunas ciudades medias experimentan actualmente un crecimiento acelerado; algunas se están convirtiendo en ciudades grandes o zonas metropoli-

tanas. Pero el PNDUV está equivocado en la tesis de que tal tendencia necesariamente signifique mejores condiciones de vida para sus habitantes. Mucho menos puede suponerse que este desarrollo urbano resulte más económico desde el punto de vista del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- Connolly, P. (1983), "El financiamiento de la capital", *Revista Iztapalapa*, año 4, núm. 9, junio-diciembre.
- _____ (1984), "Finanzas públicas y Estado local: el caso del Departamento del Distrito Federal", *Revista "A"*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, vol. v, núm. 11.
- _____ (1987), "Inversión pública en el medio construido. ¿Redistribución mundial de funciones estatales?", en Boils, G. (comp.), *México: problemas urbano-regionales*, GV Editores/UNAM, México.
- Garza, G. (1986), "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, enero-abril.
- Graizbord, B. (1984), "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", en *Revista SIAP*, vol. XVIII, núm. 71, septiembre.
- Jacobs, M. y A. Ziccardi (1984), "La política de ordenamiento territorial en México: desconcentración y crisis", *Revista SIAP*, vol. XVIII, núm. 71, septiembre.
- Poder Ejecutivo Federal (1984), *Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda*.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983

ALEJANDRA MASSOLO*

Las políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales no se producen en una época de auge del Estado centralizado ni de las condiciones de bienestar de la población. Más bien son contemporáneas y están hermanadas con las crisis de los propios aparatos estatales, del modelo de acumulación, de los flujos de redistribución del Estado "benefactor", de las formas de organización y uso del territorio y de los mecanismos de participación, representación y negociación política. Por lo tanto son políticas tributarias de varias crisis, de muchos cuestionamientos, conflictos, límites y transformaciones cada vez más diversificadas y articuladas.

De inicio, el concepto de descentralización está sujeto a debates y análisis: ¿de qué se trata?, ¿a qué responde?, ¿hacia dónde se dirige? (sobre algunos aspectos de estos interrogantes véase A. Massolo, 1987). Un denominador común es que la descentralización implica una reforma del funcionamiento del Estado, es un proceso multidimensional, involucra a una diversidad de agentes sociales, es de largo alcance y difícil de poner en práctica. El esclarecimiento del concepto se hace imprescindible por varias razones: una de ellas es que durante muchos años prevaleció (por ejemplo, en las políticas y planes urbanos y regionales de distintos países de Latinoamérica) la idea de la descentralización para revertir las tendencias hacia la excesiva aglomeración espacial de población, actividades productivas, servicios, etc., en pocas zonas del territorio nacional; se hablaba de "polos de desarrollo" y se creaban numerosos organis-

* Profesora-investigadora titular del Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Agradezco la colaboración de Araceli Tablero en la elaboración de los cuadros.

mos (comisiones, fideicomisos, etc.) “desconcentrados” de las dependencias centrales del gobierno. Dominaba el enfoque económico-espacial del problema.

El tema de la descentralización y desarrollo de los gobiernos locales (a partir de la década de los setenta y comenzando por los países capitalistas europeos), ha abierto el abanico del enfoque introduciendo dimensiones, modalidades y problemáticas en torno a la autonomía municipal, la participación ciudadana y la democratización política que deben ser consideradas y estudiadas (véase, por ejemplo, J. Borja, 1980, 1981, 1984, 1986a, 1986b y 1987; A. Lafanaur, 1987; R. Ledrut, 1983; J. Ahumada, 1987a).

Vale la pena agregar en relación con la dimensión político-cultural del marco de vida territorial, que la descentralización es una de las demandas que caracterizan a los nuevos movimientos sociales que han emergido en las sociedades actuales (principalmente en las capitalistas más avanzadas), y que esta demanda no contiene ningún elemento de tipo irracional, premoderno, que convoque al “regreso a la aldea” o al refugio en la pequeña comunidad aislada. Por el contrario, es una demanda que contiene elementos de conocimiento y experiencia sobre los efectos negativos, destructivos del centralismo; a su vez que reconoce la potencialidad de la descentralización producida por el mismo desarrollo moderno de las tecnologías, infraestructuras, medios electrónicos de comunicación, información, etc. De hecho esta demanda es un correlato —junto con la autogestión y cooperación— de dos de los más significativos e importantes valores que han recreado y defienden los nuevos movimientos sociales: la autonomía y la identidad, en oposición a la manipulación, control, dependencia y burocratización (C. Offe, 1985: 841).

En segundo lugar, si se considera que durante muchos años la investigación urbano-regional en México estuvo fuertemente orientada al estudio del proceso de concentración, “macrocefalia” y primacía de ciudades, problemas intraurbanos (suelo, vivienda, servicios, etc.) y los desequilibrios territoriales y sociales de la urbanización del país, se puede señalar que en tiempos más recientes los temas de la descentralización, reforma municipal y poderes locales están generando una apertura y mayor diversificación de las preocupaciones académicas, aunque todavía sean bastante reducidas. Lo importante, entonces, es hacer un esfuerzo colectivo por colocar estas temáticas como *problemas* de investigación; es decir, *problematizar* esta política para tratar de ir construyendo un camino teórico-metodológico de indagación, teniendo en cuenta las perspec-

tivas, críticas y aportes que se están desarrollando o explorando en diferentes estudios y países.

Enfrentarse a la problemática municipal en México significa analizar un universo caracterizado por la heterogeneidad y complejidad de diferencias (aunque compartan ciertos rasgos comunes), no sólo geográficas y demográficas. La República Mexicana está conformada actualmente por 2 378 municipios y según la información censal de 1980, 1% (24 municipios) tenían más de 300 mil habitantes y 6% (140 municipios) de 60 a 300 mil habitantes, los que integran el universo más específico de los problemas relacionados con el crecimiento urbano y con la aplicación de políticas y planes, tanto para el control de la expansión metropolitana como la restructuración del sistema de ciudades, a partir del impulso y apoyo a las ciudades medias. En el otro extremo, 83% de los municipios del país tenían menos de 30 000 habitantes; es ese vasto universo de "matrías", como los llama Luis González: el "orbe minúsculo", las minisociedades pueblerinas que nutren y envuelven la vida de 45% de la población mexicana y en las que imperan matrices culturales y singularidades propias (L. González, 1987:52). La heterogeneidad y diversidad son entonces elementos constitutivos del objeto de estudio, no sólo en la perspectiva del conjunto nacional sino también en el nivel intraestatal e intramunicipal.

La reforma municipal de 1983 en México y su incidencia en la descentralización de la gestión pública y la planeación urbano-regional es un proceso que apenas se inicia, pues no es una cuestión de tiempos cronológicos, sino de tiempos complejos y no necesariamente sincronizados: políticos, institucionales, económicos, sociales, administrativos, espaciales, locales, regionales e internacionales. Esta reforma implica un periodo largo hacia adelante, sin que la idea presuma de ningún tipo de teología o predeterminación que la conduzca hacia tal o cual evolución, destino o resultado. Los hechos de la realidad en cada territorio y las investigaciones lo irán demostrando (estudios importantes en esta dirección son, B.B. de Lameiras, 1987; J. Padua y A. Vanneph, 1986; M. Villa, 1986; A. López, 1986; C. Martínez Assad, 1985).

En este artículo trataré de hacer un bosquejo del carácter de la política y la reforma municipal en México, sin referirme a los procedimientos y ámbitos de la descentralización, que ya se han presentado en los trabajos anteriores de este libro.

1. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA REFORMA MUNICIPAL

Un mérito de la descentralización es elevar a la visibilidad pública nacional, la existencia de los gobiernos municipales dentro de los órganos del Estado central. No es que previamente los municipios y poderes locales hayan permanecido “invisibles”, pues existen desde tiempos muy antiguos. Han tenido una presencia y actuación en la historia, en el proceso de constitución y modernización del Estado nacional, en la hegemonía del sistema político y han sido entornos territoriales e instancias político-administrativas y de ejercicio del poder directamente identificables para los habitantes de cada municipio. Sin embargo, durante largo tiempo permanecieron como un sustrato nebuloso sobre el que se decidían y aplicaban las políticas y estrategias de crecimiento económico, fiscalización, localización de las actividades productivas y ordenamiento urbano-regional por parte de las instituciones del gobierno federal. La gestión pública del modelo de desarrollo y sus opciones territoriales (sobre todo desde la década de 1940) quedó fuertemente centralizada en las cúspides jerárquicas de los aparatos estatales y del sistema político, al mismo tiempo que se configuraban las redes de mediaciones e intervenciones de diversa índole sobre el terreno local. Paulatinamente se fueron generando contradicciones, obstrucciones, cambios y conflictos a los que con uno u otro lenguaje, hacen referencia las políticas de descentralización del Estado mexicano.

La política de descentralización en México está plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Este plan reconoce que en “el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales, se requiere una estrategia de desarrollo y orientación del gobierno en dirección a la modernización y democratización de la vida nacional sobre el soporte fortalecido del sistema federal de gobierno, refrendando la soberanía de los estados y la autonomía municipal consagradas en la Constitución nacional”. Así, la descentralización es un eje de la acción gubernamental, un objetivo político y una política que debe atravesar los programas e intervenciones sectoriales, los niveles de gobierno y la sociedad civil.

En los documentos oficiales se sostiene reiteradamente que la descentralización y la reforma municipal han sido demandas nacionales recogidas a través de las consultas populares durante la campaña electoral para el periodo presidencial 1982-1988. Si hacemos un breve recordatorio, durante la etapa de la política de desconcentración en el enfoque de la problemática urbano-regional del país,

los interlocutores que se relacionaban en el escenario de las decisiones y discusiones eran bastante reducidos. Se podría esquematizar en una triada compuesta por gobierno federal-planificadores-capital industrial, optando por éste u otro espacio físico más o menos conveniente. La descentralización, en cambio, mete en el escenario una mayor diversidad de actores, dimensiones, intereses y manejo de competencias y responsabilidades públicas. En el Plan Nacional de Desarrollo se destaca que la política de descentralización implica dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: la *desconcentración* y el reordenamiento de la economía nacional en el territorio y la *descentralización* de funciones y recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.

La problemática del proceso de urbanización y reestructuración regional del país aparece nuevamente determinada por la preocupación de “modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México” y “promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional”; en lo que Gustavo Garza ha visto que “obsesivamente se considera el único problema de la organización territorial económico-demográfica en México: la elevada concentración en la ciudad de México y la dispersión de casi 40% de la población en más de 95 mil localidades menores de 2 500 habitantes” (G. Garza, 1986a:23). Con el agravante, señala, de que no se identifican los factores que determinan el fenómeno concentrador, ni tampoco —añadiríamos— se reconocen las contradicciones posibles de una política de descentralización-desconcentración de la ciudad de México, con las carencias acumuladas, las reivindicaciones y expectativas de las clases populares habitantes de la gran metrópoli, y el impacto de éstas sobre la gestión urbana local.

En el nivel de la acción territorial, el Plan selecciona los espacios articuladores para el desarrollo e integración regional: norte, sureste, parte central de la costa del Pacífico y costa del Golfo, y asocia la política de descentralización en esta orientación con los “programas de regiones estratégicas”: Programas de Desarrollo de la Frontera Norte, de las Zonas Áridas, de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, de la Región Sureste, y los que posteriormente se agregaron, de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, y de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja (sobre estas políticas véase, SPP-SEP, 1985; A. Moreno Toscano, 1986; G. Garza, 1986a y 1986b).

El marco jurídico global del nuevo sistema de planeación del

desarrollo quedó establecido por medio de reformas a los artículos 25 (atribuciones del Estado para la conducción, planeación y coordinación en materia económica) y 26 (para el ejercicio de las funciones de planeación) de la Constitución General de la República y La Ley de Planeación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983. En ésta, se instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con sus diversos niveles, plazos, contenidos y modalidades de planeación. Especialmente, en la fracción v del capítulo primero de la Ley se señala: “El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”.

Para esto, durante diciembre de 1982 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se discutieron las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, que ponían en el tapete del debate político nacional el lugar y la función del municipio en el objetivo de democratización y descentralización, así como en la gestión de los asuntos públicos y la planeación dentro de la nueva estrategia del desarrollo económico, social y territorial. Estas reformas entraron en vigor el 3 de febrero de 1983.

La exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones al 115 enviada por el Ejecutivo federal a la Cámara, condensa las raíces e identidad histórica del municipio, su propia historia en la evolución de los cambios históricos e institucionales del país y su propio destino en el proceso de centralización, del que se reconoce que “se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional” y le “han arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional...”

La descentralización, por lo tanto, deberá fundamentarse en el ejercicio del municipio libre:

...que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad (*Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983).

La función administrativa de los gobiernos municipales con el ejercicio de autonomía política y económica, con atribuciones, capacidades y recursos propios, aparece también reconocida en la ex-

posición de motivos y recuerda los cruciales debates del Constituyente de 1917 (véase J. Carpizo, 1985; CENEM, 1985; A. Córdova, 1984). También se menciona la heterogeneidad y desigualdades municipales, el contraste entre los municipios urbanos e industrializados y las comunidades municipales marginadas, y los problemas que enfrentan tanto las concentraciones urbano-industriales como las colectividades rurales y municipios menos desarrollados. En este contexto se inserta la reforma municipal para cumplir un papel en el desarrollo regional: el arraigo de la población en sus localidades de origen y la disminución de los flujos migratorios del campo hacia las grandes ciudades, principalmente el Distrito Federal y su zona metropolitana. Tendencias y problemas que por cierto desde hace años se expresan en las políticas urbano-regionales y en las políticas de población, pero haciendo abstracción no sólo de la existencia de los gobiernos municipales, sino de sus problemáticas específicas en tales situaciones de expulsión-atracción de población, así como de sus potencialidades dentro de las mismas políticas bajo condiciones de gobierno y participación diferentes.

La reforma municipal se dirige a establecer cambios principalmente en tres grandes esferas del gobierno local: la política, la económica y la de competencias sobre los servicios públicos y la planeación del desarrollo urbano municipal. Para la vida política, la reforma eliminó la restricción demográfica de 300 mil habitantes y más, para la composición plural de los ayuntamientos con distintas representaciones políticas de partidos contendientes en los procesos electorales municipales. Se determina también que los ayuntamientos podrán ser suspendidos, declarados desaparecidos o revocado el mandato de algunos de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de las legislaturas estatales, con derecho a rendir pruebas y hacer alegatos los ayuntamientos o miembros en cuestión (fracción I), incorporando un contrapeso a la discrecionalidad de las decisiones que anteriormente ejercían los gobernadores.

Respecto a los recursos económicos, se descentralizó a los municipios el cobro y administración del impuesto predial, así como las contribuciones derivadas de fraccionamientos y transacciones de inmuebles (fracción IV-a). La competencia municipal sobre la dotación de servicios públicos (tradicional función de los gobiernos locales), quedó especificada en la fracción III, y la referida a la facultad para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano e intervenir en el control de los usos del suelo y la expansión urbana, se especifica en la fracción V. Ambas esferas de incidencia

de la reforma serán tratadas en las siguientes partes de este artículo.

Durante el año de 1983, las legislaturas estatales debían incorporar a las constituciones de los estados las reformas y adiciones correspondientes al artículo 115 que, como se consigna en la exposición de motivos, establecen los principios comunes y reglas básicas para todos los municipios del país, pero dejan la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, "para que en éstas se contengan las normas que corresponden a las particularidades geográficas, etnográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas".

Respecto a la dimensión territorial y el ordenamiento de los procesos de urbanización, la Ley de Asentamientos Humanos fue también modificada, delimitando las competencias que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), a las legislaturas y ejecutivos estatales y a los ayuntamientos (*Diario Oficial*, 7 de febrero de 1984). Estos últimos tienen la facultad de intervenir y participar en el ámbito determinado por las fracciones V y VI del artículo 115, especificando la Ley de Asentamientos otras competencias y responsabilidades que deben atender los gobiernos municipales: promover la participación de los grupos sociales; enviar los planes o programas de desarrollo urbano municipal, para su publicación, al gobernador de la entidad; prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano que administre; proponer a los poderes del estado que correspondan, la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción cuando a su juicio sean necesarios, promoviendo en su caso los correspondientes centros de trabajo.

Las legislaturas estatales, por su parte, poseen una amplia gama de atribuciones normativas, de control y procedimientos, por ejemplo: fijar la competencia en favor del gobernador del estado para la publicación de los planes o programas de desarrollo urbano, determinando que en ningún caso podrá publicarse un plan o programa municipal de desarrollo urbano que no haya sido previamente aprobado por el ayuntamiento respectivo; expedir las normas a las que se sujetarán las autoridades municipales para la administración de la zonificación urbana; fijar las normas a las que se sujetarán los municipios en sus intervenciones relativas al contenido de la fracción V del 115 (reservas territoriales, regulación de la tenencia de la tierra y reservas ecológicas); establecer los procedi-

mientos para la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano; establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los ayuntamientos.

Sobre la jurisdicción municipal, los gobernadores de los estados ejercen atribuciones que caen dentro de la dinámica de coordinación, celebración de convenios, apoyo y asesoría, publicación de los planes o programas de desarrollo urbano y las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, previa aprobación por parte de los ayuntamientos respectivos. A la "cabeza de sector", la Sedue, le corresponde coordinar la elaboración y revisión del programa sectorial, esto es, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; constituirse en órgano de consulta para la administración pública federal, estatal y municipal; asesorar a los gobiernos municipales y estatales que lo soliciten en la elaboración de sus planes o programas y ofrecer capacitación técnica del personal para la ejecución de los mismos. Por medio de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Sedue está facultada para actuar como promotora y beneficiaria única de expropiaciones para la constitución de reservas territoriales y fraccionamientos populares.

El Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda sostiene estar orientado por la política de descentralización, fundamento de la opción para transformar el patrón de ocupación del territorio mediante "la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la presentación de servicios; el control del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; el impulso al desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias; y la atención a zonas urbanas y rurales que presentan las situaciones más críticas de congestión, dispersión y desigualdad social" (véase Poder Ejecutivo Federal, 1984: objetivos). Cuando el Programa habla del papel de la descentralización en el nuevo ordenamiento territorial, más bien lo enfoca como desconcentración espacial de actividades económicas y población, utilizando los términos de "expansión", "localización", "costos", "racionalización de inversiones", "política de autorizaciones", etc. Las reformas al 115 y las competencias municipales para la provisión de servicios colectivos y el control del desarrollo urbano local, se encuentran citadas en varias partes del Programa. Efectivamente, éstas implican un reacomodo de posiciones en el campo de actuación de los principales actores-ejecutores de la planeación, y el sector federal (Sedue) debe, en consecuencia, acotar su línea de intervención en los términos

de la nueva redistribución de funciones y espacios de gestión pública, descentralizados a los gobiernos municipales por disposición constitucional. El énfasis está puesto, entonces, sobre la prioridad y urgencia de formular, revisar y actualizar los planes de desarrollo urbano locales, diseñando y promoviendo la Sedue los programas y mecanismos de apoyo y asesorías para llevar a cabo esas tareas.

Sin embargo, el Programa no incluye ni la más breve referencia a la condición, problemática específica, heterogeneidad y viabilidad de los municipios para ser soportes de la estrategia de transformación territorial, ni a los factores que pueden obstaculizar o impulsar la actuación de los ayuntamientos y que van más allá de la elaboración de planes y los cursos de capacitación técnica. El tratamiento de la competencia municipal se hace desde una visión formal y esquemática, en torno a la fracción V del 115, y no se vincula el diagnóstico sectorial de los problemas urbano-territoriales del país, con el papel, corresponsabilidad y restricciones de las autoridades municipales en esa problemática; de hecho, los municipios carecen de vida e historia propia dentro del Programa.

Ciertas zonas prioritarias para el desarrollo portuario quedan todavía sujetas al predominio de órganos "desconcentrados" de la administración pública central (fideicomisos), como los puertos industriales de Tampico-Altamira, Coatzacoalcos-Minatitlán y Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Señala el Programa que a mediano y largo plazos se pretende que estas empresas "deleguen" sus atribuciones ejecutivas a los municipios, para lo cual asumirán funciones de normalidad, de promoción y de concertación (Poder Ejecutivo Federal, 1984: instrumentos de políticas). Por lo que se entiende, entonces, no van a desaparecer y aquí hay un campo muy importante de investigación en la perspectiva de la reforma municipal y sus posibles efectos. Como se sabe, este tipo de organismos-aplanadoras sobre el espacio local, han desmunicipalizado y traslapado las funciones y autoridad de las administraciones municipales, reduciéndolas a actuaciones subsidiarias mínimas y deficientes. Está por verse, en ese "mediano y largo plazos", cómo se redefinen las reglas del juego entre gobierno municipal y organismos desconcentrados del gobierno federal; si persiste la lógica de la aplanadora o si la reforma municipal va ganando y ampliando espacios de fuerzas locales para el ejercicio de los poderes, competencias y recursos que le corresponden por su responsabilidad de mejorar las condiciones de vida urbana de su propia jurisdicción político-territorial (sobre las características de estos fideicomisos y sus relaciones con los gobiernos municipales, véase D. Hiernaux, 1987a, 1987b, 1987c).

Cuando se analiza una política de descentralización en la que está involucrada una reforma municipal, se hace necesario distinguir los niveles receptores de la descentralización; es decir, lo que se transfiere a los gobiernos estatales, a los gobiernos municipales, y en su caso, a otro tipo de entidades con acción territorial. Este deslinde se relaciona con una de las cuestiones más críticas de todo proceso descentralizador: la delimitación precisa de los campos de competencia y actuación de los ayuntamientos. La dificultad de definir y delimitar claramente las competencias municipales es un problema bastante frecuente en varios países. Pero aunque ciertas disposiciones jurídicas identifiquen las competencias y facultades, cuando éstas ingresan a otro tipo de documentos, como programas sectoriales, regionales, etc., se van diluyendo en fórmulas generales ("coordinación") o en el uso indistinto, sin especificar, de gobiernos "locales", tanto para referirse al estatal como al municipal; por lo que no se puede saber con exactitud a quién le corresponde cumplir tal función, o recibir tales recursos dentro de los diversos programas gubernamentales, para mencionar sólo este tipo de ejemplo.

Respecto a los recursos territoriales para los programas de desarrollo urbano, difícilmente aparece el gobierno municipal como beneficiario directo, como es el caso del ayuntamiento de Mazatlán, Sinaloa, al que se le transfirió el uso de 61 ha para desarrollar un programa de regeneración urbana integral y crear el parque industrial portuario Alfredo V. Bonfil en el estero del Infiernillo. En su mayoría, las reservas territoriales se otorgan al manejo de los gobiernos estatales (véase Sedue, 1986). En esos casos la federación se hace cargo del 70% del costo de los terrenos y los gobiernos estatales y municipales del 30%. De 1983 a 1986 se transfirieron 3 184 ha, de las cuales 2 550 se destinaron a ciudades medias, 293 a la ZMCM y las restantes a centros de apoyo del sistema urbano nacional. Para operar el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda (que forma parte de la estrategia del Programa de la Sedue), a los gobiernos estatales se le transfirieron los predios pertenecientes al INDECO, organismo que fue liquidado. En 21 municipios del país está operando la llamada "ventanilla única" para agilizar los trámites de autorización y licencias para la ejecución de los programas de vivienda popular e interés social de los distintos fondos para la vivienda y reunir las solicitudes de servicios básicos ligados a esos programas y la apertura de nuevos fraccionamientos.¹

¹ Estos municipios son: Chihuahua, Ciudad Juárez, Tepic, Guanajuato, León,

Aunque el agua potable y alcantarillado son servicios que tienen a su cargo los gobiernos municipales, la construcción, operación y administración de los sistemas junto con el presupuesto fiscal de 1983, fueron descentralizados a los gobiernos estatales, que absorbieron estas funciones en Comités Estatales de Agua Potable, o denominaciones similares (véase *Diario Oficial*, 27 de septiembre de 1983). La participación de los ayuntamientos dependerá de los términos de coordinación que establece el Convenio Único de Desarrollo con las respectivas entidades federativas pero, aunque su papel es efectivamente reducido en cuanto a las inversiones millonarias que estos sistemas requieren y la magnitud técnica de las obras, el gobierno municipal sostiene una interacción cotidiana con las presiones sociales por la necesidad del servicio y, de una u otra manera, está involucrado en la disputa de intereses económico-políticos sobre las fuentes y mecanismos de abastecimiento del líquido. La Sedue queda con la responsabilidad de integrar los programas operativos anuales y de mediano plazo, en consulta con los gobiernos estatales, y de llevar a cabo programas de fomento para que los organismos constructores y operadores logren mayor eficiencia técnico-administrativa.

Otro campo difuso para la competencia y acción municipal son los problemas relacionados con el medio ambiente y la ecología. Si bien la fracción V del artículo 115 reformado le otorga a los municipios la facultad de participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, el marco jurídico de la protección ambiental no definía ningún tipo concreto de atribución municipal en esos asuntos. La reciente Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina el sistema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno y la descentralización a los

Celaya, Zacatecas, Benito Juárez, Othón P. Blanco, Cozumel, Saltillo, Monclova, Torreón, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de las Casas, Tonalá, Comitán, Durango, Ciudad Lerdo y Gómez Palacio. Para apoyar el proceso de descentralización en los programas de vivienda del sector público, se crearon los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda para coordinar las acciones en esta materia en cada entidad, incluyendo al sector privado y social. De las 363 mil unidades de vivienda programadas para 1985, 45% se asignaron a ciudades medias estratégicas; 6% a Guadalajara y Monterrey y 11% al Distrito Federal y áreas conurbadas. En 1987-1988, 50% de las unidades programadas se habrán construido en las 22 ciudades medias prioritarias; 35% en las localidades urbanas de menor tamaño y en las zonas rurales y 15% en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey (véase Poder Ejecutivo Federal, 1984).

gobiernos estatales y municipales de facultades para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, aguas vertidas a los sistemas de drenaje y alcantarillado, aplicar infracciones en asuntos de su competencia, administrar áreas naturales de sus jurisdicciones, etc. (véase *Diario Oficial*, 28 de enero de 1988). Aquí también se señala la concentración de facultades y atribuciones como un obstáculo para la solución de los desequilibrios ecológicos y la prevención de otros más graves que puedan ocurrir en el futuro. La Ley define áreas de competencia en las que al gobierno federal le corresponde la formulación y conducción general de la política ecológica, la normatividad técnica general, las acciones en las zonas y bienes de jurisdicción federal y aquellas que tienen su origen en otros países, o que afecten a dos o más entidades federativas, y la regulación de las actividades que utilizan o producen materiales y residuos peligrosos. Las competencias de los gobiernos estatales y municipales se presentan juntas, pues las respectivas atribuciones dependen de lo que establezcan las legislaturas estatales y las leyes locales, por lo que está por verse todavía cuáles son las funciones específicas que se le asignan a los ayuntamientos. Para los niveles estatales y municipales, la ley descentraliza: la formulación de políticas y criterios ecológicos particulares, congruentes con los generales; la preservación, restauración y el control del equilibrio y emergencia ecológicos sobre bienes y zonas de su jurisdicción, con la salvedad de los que están reservados a las atribuciones de la federación; la regulación, creación y administración de parques urbanos y zonas de conservación ecológica; la prevención y el control de la contaminación atmosférica y las medidas para la prohibición de emisiones contaminantes por fuentes emisoras de jurisdicción estatal y municipal; la preservación, la restauración y el ordenamiento ecológico de los asentamientos humanos respecto a los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, rastros, panteones, tránsito y transportes locales.

Sin embargo, para los municipios fronterizos del norte, por ejemplo, que diariamente tienen que lidiar con problemas muy especiales, se les agrega otra exclusión de competencia en los asuntos bilaterales; en este caso, sobre contaminación y protección ecológica. Como se ha observado, las reformas al artículo 115 limitan la gestión de los ayuntamientos fronterizos con los Estados Unidos, pues no tienen facultades explícitas para participar en las decisiones sobre cuestiones de migración, exportaciones, inversiones extranjeras, relaciones y acuerdos entre municipios y los condados vecinos, comisiones bilaterales, etc. De hecho, la promoción del desarrollo

municipal, tan conectado a la interdependencia con el vecino país, está condicionada a programas y decisiones del gobierno central por lo que los presidentes municipales se tienen que convertir en "gestores ante lentas y burocratizadas dependencias federales" (véase J. Luna Arce, 1986:106).

Después de la reforma y adiciones al artículo 115, el Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal (APF) del 18 de junio de 1984 y el Programa de Descentralización, de enero de 1985, son los documentos básicos en los que se plantea la política y los procedimientos de descentralización administrativa del sector público central. El Programa invoca un denominador común en esta cuestión: crisis de las formas centralizadas de gestión de los asuntos y servicios públicos, crecientes ineficiencias, retrasos, distanciamientos entre gobierno y ciudadanos, y concentración desproporcionada de entidades del gobierno en el valle de México. El énfasis está puesto en la desconcentración de funciones para dar respuestas a las demandas allí donde se generan; cada sector y dependencia de la APF determinó sus propias modalidades, tiempos, acciones y espacios de desconcentración. Las acciones son, principalmente, reubicación de oficinas públicas fuera del Distrito Federal para descongestionar la operación administrativa de las dependencias estatales, otorgándoles mayores atribuciones para la toma de decisiones en los lugares desconcentrados; ajustes a los instrumentos y estructuras de las instituciones para promover formas descentralizadas de toma de decisiones, canalizar con agilidad las demandas sociales y aumentar la eficiencia de las políticas públicas (véase Poder Ejecutivo Federal, enero de 1985).

A raíz del impacto causado por los terremotos de septiembre de 1985 se aceleraron las motivaciones en favor de la descentralización, con una fuerte orientación desconcentradora espacial de la ciudad de México, pero también se aportaron precisiones necesarias para no confundir las cosas. Esto es, si bien la desconcentración de funciones y servicios fuera del Distrito Federal permite una mayor proximidad con la ciudadanía, facilita, sobre todo, la posterior descentralización que "supone atribuir competencias y recursos propios a las entidades políticas territoriales de carácter representativo y dotadas de órganos legislativos y ejecutivos. La asignación del poder político es una condición indispensable para promover la descentralización económica y administrativa" (J. Borja *et al.*, 1986:126-127). Por lo tanto, las acciones de descentralización de funciones administrativas y de servicios en el territorio no se asimilan a la descentralización político-administrativa en tanto ésta implica

un grado de autonomía propia, pero sí representa un peldaño en el avance del proceso descentralizador. Aunque los gobiernos municipales no son receptores de funciones ni servicios derivados de este Programa,² los planes sectoriales generan distinto tipo de efectos sobre la administración municipal y las demandas urbanas. Hay que tener en cuenta que sobre el terreno local se cruzan y actúan esas tres grandes vertientes del proceso descentralizador: la reforma municipal misma, la de la administración pública federal y la industrial-económica.³

2. PLANEACIÓN MUNICIPAL Y URBANISMO COTIDIANO

La actividad de planeación es un soporte y un instrumento de la gestión municipal, aunque de ninguna manera la agota puesto que el manejo y organización de los asuntos municipales abarca diversas esferas: espacio-territoriales, económico-financieras, administrativas, socio-culturales, ecológicas y político-institucionales, que desbordan la elaboración y operación de un plan urbano. Ahumada Pacheco sostiene que el término “gestión” significa “ocuparse”, “hacer funcionar bien una propiedad, un negocio o una institución” y para los fines del desarrollo implica “una eficiente utilización y combinación de los factores administrativos, institucionales, jurídicos, económicos y políticos para adaptarlos a las condicionantes del desarrollo pleno”. En el nivel municipal, “el nervio vital” de la gestión local se ubica en mejorar los servicios, presupuestos, planes y proyectos y la participación y toma de decisiones (J. Ahumada, 1987:6). La descentralización, por lo tanto, es un medio propicio para favorecer la fluidez y mayor autonomía de las gestiones locales, no sólo de los ayuntamientos y órganos técnico-administrativos y financieros, sino también de las colectividades y sus formas asociativas.

¿Qué papel juega entonces la planeación municipal en este contexto y perspectiva? Desde hace años el tema está circulando entre los estudios y propuestas de los especialistas en planificación de or-

² Se formaron comités municipales de salud y de educación, pero habrá que evaluar sus funciones y si todavía existen. También se crearon comités municipales del DIF, efectivamente descentralizados, con patrimonio y programas propios.

³ El 21 de enero de 1986 se firmó el decreto presidencial que establece las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos. En el mismo se identifican 109 municipios considerados centros motrices para el desarrollo industrial dentro de la zona 1 de máxima prioridad nacional (véase también G. Garza, 1986c).

ganismos internacionales (CEPAL, ILPES, HABITAT), en medio de las evaluaciones críticas respecto a los fracasos o pobres resultados que mostraron los modelos de planificación del desarrollo económico y urbano-regional, más duramente cuestionados por los impactos de la crisis en los países latinoamericanos. Una, entre las múltiples críticas, apunta a algo que también debería ser incorporado en los principios de la planeación municipal: las estrategias de planificación (desde la época de las cuencas hidrológicas, hasta la de los polos de desarrollo y las políticas de desconcentración), “no tuvieron en cuenta, ni explícita ni implícitamente, para su proceso de ejecución, los problemas derivados del conjunto de condicionamientos que ineludiblemente afectan a todo proceso nacional de decisiones como consecuencia de la existencia de una determinada estructura de poder, con específicos intereses a satisfacer y de las concretas motivaciones, comportamientos y demandas de los diferentes actores sociales, que directa o indirectamente participan en dichos procesos” (C.A. de Mattos, 1987:12-13). En un documento de 1984, la CEPAL sostenía que el destino y calidad de los asentamientos humanos había dejado de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al gobierno (CEPAL, 1984). En este documento, también enmarcado dentro del balance crítico sobre los métodos de planificación utilizados para “ordenar el crecimiento urbano”, se rescata la importancia de la función de planeación por parte de los gobiernos municipales, potenciados por la política de descentralización y la participación popular, procesos que propician innovaciones en los métodos y enfoques para el ejercicio de la planeación a nivel local.

La reforma al artículo 115 —la octava desde su aprobación el 31 de enero de 1917— en su fracción v le confiere a los municipios⁴

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...

Según la Ley General de Asentamientos Humanos, estos planes de desarrollo urbano municipal están integrados por los programas de los centros de población de cada municipio que han sido formulados y aprobados, y el plan para todo el municipio sería una “composición” de los planes de centros de población. Como ad-

⁴ La novena (y última reforma) publicada en el *Diario Oficial* del 17 de marzo

vierte Azuela, la redacción del nuevo texto de la Ley General de Asentamientos Humanos es bastante imprecisa pero parece que "queda claro que los planes municipales son los que tienen por objeto precisamente el desarrollo urbano de los centros de población" (A. Azuela, 1984:17).⁵

De acuerdo con la información gubernamental, entre 1983 y 1986 se elaboraron, revisaron y actualizaron 365 planes de desarrollo urbano de centros de población, 170 planes municipales y 13 planes de ordenación de zonas conurbadas, aunque todavía no se han terminado de actualizar las leyes y reglamentos urbanos de los estados y municipios. La Sedue, en función de sus atribuciones, participó en la elaboración y asistencia técnica de 42 planes y programas de desarrollo urbano y otros se encuentran en proceso de conclusión (véase Poder Ejecutivo Federal, 1986, Sedue, 1986-1987). Ninguno de los informes oficiales indica la cantidad de planes urbanos que han sido aprobados, publicados y registrados en el Registro Público de la Propiedad para saber cuáles están efectivamente operando. Este es un punto fundamental, pero también lo es reconstruir el proceso social que ocurre durante la experiencia de elaboración de un plan municipal, puesto que es la única forma de identificar las reglas del juego establecidas entre los grupos de planificadores centrales, los estatales y las autoridades y técnicos municipales. En esta dirección sería muy relevante aclarar el supuesto que afirma que los gobiernos municipales tienen nula o deficiente capacitación para asumir la planeación sin relación de dependencia.

La investigación directa por municipios seleccionados es la única vía para poder reconstruir las diversas situaciones. Los documentos oficiales no ayudan mucho en este sentido, aun tratándose de aspectos de la gestión municipal tan graves y complejos como son la regulación de los procesos y agentes del crecimiento urbano, la operatividad de planes y reglamentos para ejercer la autoridad de gobierno sobre la jurisdicción territorial del municipio, etc. De las escuetas conclusiones derivadas de una reunión entre autoridades

de 1987, concentró todo lo referente al municipio en el 115, remitiendo lo que concierne a los estados de la República al artículo 116 de la Constitución; se suprimieron las fracciones IX y X, quedando la fracción VIII sobre el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos y sobre las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores (véase C.F. Quintana, 1987 y un cuadro comparativo entre textos del artículo 115 en CEDEM, 1985).

⁵ Este autor analiza y discute la proliferación de figuras jurídicas para la planeación urbana y las superposiciones y limitaciones de la planeación municipal por condicionamientos legislativos y políticos por parte de los poderes estatales.

municipales de ciudades medias y zonas metropolitanas, se pueden rescatar algunos elementos que vislumbran situaciones problemáticas para la gestión municipal en el curso de la reforma. Por ejemplo, que “en una buena parte de los municipios del país se muestra una ausencia clara de programas integrales de desarrollo urbano, por ello las decisiones en esta materia se toman en forma totalmente empírica” y que “es necesario capacitar y formar cuadros técnico-administrativos que hagan posible que realmente surjan de los municipios las directrices de la planificación del desarrollo” (DDF y CENEM, 1987). Pero la mayor presión y restricciones para las autoridades municipales es en materia del suelo urbano, control de usos, ocupación, comercialización, regularización, etc. La constitución de reservas territoriales para satisfacer las necesidades del suelo urbano en los centros de población y procedimientos más ágiles para regularizar la tenencia de la tierra son las demandas más urgentes.

La fracción III del artículo 115 constitucional, por otra parte, señala los servicios públicos que tienen a su cargo los ayuntamientos, “con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes”:

a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito; i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La fórmula de la coordinación y los convenios con los gobiernos estatales y el federal aparece consagrada para apoyar la gestión municipal en las nuevas áreas abiertas por la reforma municipal y la descentralización. Por lo tanto, la política urbana local, la problemática de los servicios y el crecimiento urbano no se van a tratar únicamente en los diagnósticos y esquemas de planeación “sectoriales”. La planeación municipal, bajo la normatividad de la Ley de Planeación y la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), es planeación del desarrollo y, en consecuencia, el gobierno municipal se convierte en “promotor del desarrollo” en tanto superación de su tradicional papel e imagen de “prestador de servicios”. En este sentido, vamos a encontrar a los ayuntamientos con la responsabilidad de pensar su plan municipal de desarrollo y los vamos a encontrar citados, coordinados y en convenios con todos los órganos del Estado.

El SNPD contiene dos mecanismos-instrumentos que articulan

al gobierno municipal. Uno es el Convenio Único de Desarrollo (CUD), de carácter programático, que se firma entre el ejecutivo federal y el estatal, por medio del cual se establecen compromisos de acciones, proyectos prioritarios e inversiones en las entidades federativas correspondientes.⁶ Por la vía del CUD se le asignan a los municipios recursos financieros para algunas obras de servicios urbanos, como sistemas de agua potable y alcantarillado. En algunos estados los gobiernos firman con los municipios sus CUD para establecer compromisos similares y normar la coordinación entre ellos y los ayuntamientos.

El otro mecanismo son los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), propuestos como los “núcleos orgánicos” de los sistemas estatales de planeación, y principal instancia de coordinación intergubernamental de las inversiones públicas mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo de las entidades federativas (véase SPP, 1985; SENEP, 1985).

Los Coplades están integrados por subcomités regionales en los que participan los presidentes municipales y, para un mayor apoyo al desarrollo local, se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, integrados por las autoridades municipales y una serie de representaciones gubernamentales (federales y estatales) y civiles. Estos comités son como una “mesa redonda” donde se discuten y establecen acuerdos sobre las características de la problemática municipal, los requerimientos de obras y servicios públicos prioritarios en relación a las demandas sociales planteadas y la disponibilidad de diversas fuentes de recursos. A través del subcomité regional del Coplade se analizan las necesidades locales y los proyectos priorizados de inversión, gasto o financiamiento para que sean considerados dentro del Coplade. Sin embargo, sería muy importante realizar un estudio específico para conocer el funcionamiento real de estos comités y evaluar su utilidad para democratizar la interlocución y negociaciones entre representaciones de diversas fuerzas e intereses locales, y para consolidar la legitimidad del poder municipal dentro de los espacios institucionales de la planeación estatal.

⁶ Todos los CUD incluyen un capítulo con el mismo texto sobre “Las acciones federales y estatales para el fortalecimiento municipal”, por las que se dictarán medidas jurídico-administrativas y programático-presupuestales para apoyar la aplicación y desarrollo de las reformas al artículo 115 en los municipios de cada entidad. Otros capítulos del CUD se refieren a las acciones de descentralización de la APF en el estado, las de descentralización económica y las de descentralización de la administración pública estatal a los municipios de la entidad respectiva.

En el V Informe de Gobierno de septiembre de 1987 se señala que se han instalado 403 comités de planeación para el desarrollo municipal en 20 estados, elaborado 334 planes municipales en 16 estados y suscrito convenios de desarrollo entre 264 municipios y 8 gobiernos estatales. Sobre el tema de la planeación municipal, conviene destacar algunas observaciones, independientemente de los procedimientos operativos y mecanismos de coordinación más o menos efectivos que existan para su promoción y ejercicio:

a) La eficacia de la planeación del desarrollo municipal reside, básicamente, en la representatividad de las autoridades locales ante su comunidad y en la descentralización de la facultad de decidir en los planes y proyectos de gestión local y en las materias que le atañen directamente a su hábitat (véase CEPAL, 1984).

b) El proceso de planeación local también depende del papel que asuma el gobierno municipal; si éste se constituye en agente del gobierno central y ejecutor de las políticas y programas determinados por niveles superiores de la administración pública, su capacidad de representar a la comunidad se diluye por completo y, al final de cuentas, funciona como una unidad desconcentrada del aparato estatal central o de las gubernaturas. Si, en cambio, asume la representación legítima de la colectividad municipal, "desarrollando las potencialidades de su economía y de las relaciones intergubernamentales con los niveles superiores y de las relaciones comunitarias con la base social, en este caso el ejercicio de su rol ejecutivo como gobierno local es pleno" (J. Ahumada, 1987:10).

c) Lo breve de la gestión municipal (tres años) provoca cortes en el proceso de planeación, perjudicando la conducción del desarrollo local, la realización de proyectos y la recopilación y procesamiento de información. Las deficiencias para recuperar ciertas bases de planeación e información organizada de una gestión a otra es un problema generalizado que forma parte de las limitaciones para la práctica de la planeación municipal, especialmente en ciudades medias y zonas metropolitanas. Pero este problema afecta también la función más cotidiana y sensible de todos los municipios: la prestación de los servicios públicos.

El urbanismo cotidiano es, finalmente, la gestión de demandas y conflictos sociales que constituyen el argumento principal para reclamar mayores recursos económicos por parte de las autoridades locales. Los servicios públicos siguen siendo aún la razón más "propia" de los gobiernos municipales, mucho más que la realización de un plan de desarrollo (urbano o socio-económico) o un proyecto productivo. No obstante, aunque todavía se manifieste así la

identidad municipal, la solución de los problemas no se encuentra exclusivamente dentro del aparato político-administrativo de los ayuntamientos, ni dentro del territorio municipal. Diversos intereses, mediaciones y agentes sociales están “de por medio” en la producción y distribución de los servicios colectivos de consumo y del suelo urbano en la vida cotidiana municipal.

3. RECURSOS ECONÓMICOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

La fracción IV del artículo 115 reformado, establece que los municipios administrarán libremente su hacienda y que ésta se integra con los rendimientos, contribuciones e ingresos que establezcan las legislaturas estatales pero que básicamente deben ser: a) las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las participaciones fiscales de la federación a los municipios son el componente fundamental de sus ingresos, y representan, en promedio, 80% de los recursos económicos que manejan. La Ley de Coordinación Fiscal determina los fondos a través de los cuales se distribuyen los recursos fiscales a los estados y municipios. Éstos son: el Fondo General de Participaciones, por el que se distribuye 17.48% del total de la captación fiscal; el Fondo Financiero Complementario, que reparte 1.5% de la recaudación federal, y el Fondo de Fomento Municipal, destinado en su totalidad a los municipios y que proviene de la exportación de hidrocarburos.⁷

⁷ La Ley Fiscal establece que la asignación de los recursos de los tres fondos a los municipios se rige por las siguientes proporciones: 1) 20% como mínimo del Fondo General de Participaciones; 2) 20% como mínimo del Fondo Financiero Complementario; 3) 95% de los impuestos adicionales de 3% y 2% sobre los impuestos generales de importación y exportación a los municipios donde se ubiquen las aduanas fronterizas o marítimas; 4) 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y del impuesto adicional de 3% sobre el general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; de esta última participación, 10% corresponde a los mu-

El Distrito Federal recibe la mayor proporción del Fondo General de Participaciones, más de 20% desde 1980 y 25% en 1986 y con una evidente ventaja sobre los estados más fuertes en términos económicos: el estado de México recibe 10%; Jalisco 6.5%; Tabasco 7%; Veracruz, 7%, y Nuevo León, 5.7% (véase el cuadro 1).

El Fondo Complementario para "compensar" esta concentración de recursos en el Distrito Federal, le asigna un porcentaje menor y se lo aumenta a los estados con más baja captación del Fondo General, como es el caso de Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo y Guerrero (véase el cuadro 2). El Fondo de Fomento Municipal, que significa un refuerzo importante dentro de las participaciones para los municipios, sufrió los efectos del descenso del precio del petróleo en los mercados internacionales iniciado en 1985 y para mayo de 1986 los recursos de este fondo se habían reducido en 24% respecto al año anterior (véase INDETEC, 1986 y 1987)⁸ La reducción del Fondo de Fomento Municipal afectó a todas las entidades federativas y sus respectivos municipios, excepto para el caso de Veracruz

En fin, este tipo de ingresos municipales es altamente dependiente del mercado internacional y también muy vulnerable a las decisiones de política económica nacional y ajustes en la crisis. En ambos niveles, los gobiernos municipales nada pueden hacer y sólo les queda manejar "libremente" su hacienda, tratar de evitar las consecuencias de las políticas de la crisis y probar mejores formas de captación de ingresos propios.

En conjunto los ingresos brutos municipales se incrementaron considerablemente entre 1982 y 1984, en gran parte debido al aumento en la distribución de las participaciones fiscales, pero nuevamente se observa una desigual situación entre los estados de la República: mientras entidades como Jalisco, estado de México, Nuevo León y Tabasco disponían del 42.4% del total de los ingresos municipales para 1984, Hidalgo, Oaxaca, Morelos, Tlaxcala y Yucatán representaban, en el otro extremo, sólo 3.9% (véase el cuadro 4). Dentro de las entidades federativas, también se reproduce la desigual capacidad de obtención de ingresos puesto que, como se observa para el caso de Oaxaca, las regiones de mayor dinamismo eco-

nicipios con aduanas fronterizas o marítimas y 90% se destina al Fondo de Fomento Municipal (véase INDETEC, 1984 y 1985).

⁸ Para desligar el Fondo de Fomento Municipal de las fluctuaciones del mercado internacional de hidrocarburos, se modificó el artículo 2A de la Ley de Coordinación Fiscal.

CUADRO 1

**México: distribución del Fondo General de Participantes, 1980-1986
(en porcentajes)**

<i>Entidades</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Aguascalientes	0.56	0.56	0.56	0.55	0.62	0.56	0.52
Baja California	2.90	2.91	2.91	2.90	2.77	3.22	3.24
Baja California Sur	0.43	0.43	0.43	0.43	0.38	0.59	0.41
Campeche	0.86	0.86	0.86	0.86	1.19	0.78	1.81
Coahuila	2.25	2.25	2.25	2.24	2.98	2.05	2.31
Colima	0.00	0.41	0.41	0.41	0.41	0.44	0.41
Chiapas	3.98	3.99	3.99	3.98	3.70	4.58	3.05
Chihuahua	2.69	2.70	2.70	2.70	2.43	3.20	2.22
Distrito Federal	23.39	23.33	23.33	23.44	22.75	21.36	24.98
Durango	0.88	0.88	0.88	0.88	0.83	1.00	0.86
Guanajuato	2.58	2.57	2.57	2.57	2.43	2.67	3.15
Guerrero	1.42	1.42	1.42	1.42	1.26	1.54	1.32
Hidalgo	0.80	0.80	0.80	0.80	0.75	0.94	0.85
Jalisco	6.30	6.30	6.30	6.29	6.02	5.53	6.54
México	11.05	11.02	11.02	11.02	11.69	10.14	10.05
Michoacán	1.63	1.63	1.63	1.62	1.45	1.89	1.30
Morelos	0.86	0.88	0.88	0.88	0.83	1.16	0.70
Nayarit	0.67	0.67	0.67	0.67	0.55	0.85	0.46
Nuevo León	6.11	6.11	6.11	6.09	5.91	5.63	5.77
Oaxaca	0.98	0.98	0.98	0.97	0.85	1.18	0.76
Puebla	2.62	2.62	2.62	2.62	1.93	2.80	1.94
Querétaro	1.01	1.02	1.02	1.02	0.97	0.87	1.01
Quintana Roo	0.37	0.37	0.37	0.37	0.40	0.42	0.41
San Luis Potosí	1.05	1.05	1.05	1.06	1.06	1.16	0.95
Sinaloa	2.89	2.90	2.90	2.90	2.54	2.99	2.73
Sonora	3.41	3.45	3.45	3.44	3.00	4.36	3.18
Tabasco	7.10	7.08	7.08	7.06	9.42	6.45	7.04
Tamaulipas	2.62	2.62	2.62	2.62	2.86	3.13	3.01
Tlaxcala	0.38	0.38	0.38	0.38	3.34	0.45	0.33
Veracruz	6.11	6.10	6.10	6.09	6.13	6.10	7.07
Yucatán	0.99	1.00	1.00	1.00	0.94	1.07	0.92
Zacatecas	0.55	0.56	0.56	0.55	0.44	0.72	0.58

Fuente: Dirección de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP. Tomado de la revista Indetec, *Hacienda Municipal*, núm. 47, enero-febrero de 1987, México.

nómico y los municipios con posibilidades más amplias de recaudar impuestos, absorben el 37.1% en el distrito de los valles centrales y 16.7% en el distrito de Tehuantepec, de los ingresos brutos municipales de la entidad (véase SPP-INEGI, 1986a). También es desigual el peso que tienen las participaciones federales dentro de los

recursos económicos de que disponen los municipios; en el ejemplo del municipio de Aguascalientes que tiene una economía urbano-industrial con fuentes de ingresos propios más diversificadas, las participaciones constituyen menos de 50%, no así en los restantes municipios de la entidad, que dependen en más de 90% de las participaciones federales (SPP-INEGI, 1986b).

CUADRO 2

México: distribución del Fondo Financiero, 1980-1986
(en porcentajes)

<i>Entidades</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Aguascalientes	2.26	3.60	3.60	3.78	2.74	3.02	3.11
Baja California	2.42	1.91	1.91	2.05	1.33	1.35	1.18
Baja California Sur	1.87	3.26	3.26	3.45	1.76	1.59	1.71
Campeche	2.27	2.76	2.76	2.79	1.20	1.59	1.13
Coahuila	2.41	2.33	2.33	2.52	1.95	2.13	2.12
Colima	2.45	4.77	4.77	4.20	2.55	2.75	2.62
Chiapas	3.55	2.61	2.61	2.30	1.66	1.63	1.79
Chihuahua	3.21	2.80	2.80	2.77	2.22	2.29	2.35
Distrito Federal	3.15	1.42	1.42	1.40	1.25	1.24	1.15
Durango	2.68	3.20	3.20	3.33	4.05	4.11	4.09
Guanajuato	4.68	3.68	3.68	3.61	3.68	3.78	3.31
Guerrero	3.29	3.25	3.25	3.30	5.16	4.95	4.96
Hidalgo	2.85	3.79	3.79	3.43	5.94	6.16	5.67
Jalisco	4.70	2.88	2.88	2.98	2.18	2.45	2.26
México	5.04	2.87	2.87	3.06	2.31	2.74	2.73
Michoacán	4.14	3.87	3.88	3.81	6.22	5.43	5.85
Morelos	2.61	3.45	3.45	3.37	3.51	3.49	3.83
Nayarit	2.65	4.19	4.19	3.09	3.57	3.38	3.70
Nuevo León	2.94	1.91	1.91	2.37	1.30	1.50	1.43
Oaxaca	3.25	3.74	3.74	3.63	8.25	7.23	7.81
Puebla	4.36	3.54	3.54	3.70	4.27	4.28	4.64
Querétaro	2.46	3.13	3.13	2.93	2.36	2.57	2.46
Quintana Roo	1.82	3.42	3.42	3.87	2.02	2.23	2.24
San Luis Potosí	3.20	3.98	3.98	3.74	4.85	4.85	5.06
Sinaloa	3.20	2.74	2.74	2.76	2.22	2.26	2.22
Sonora	2.72	2.49	2.49	2.32	1.42	1.37	1.36
Tabasco	2.71	1.48	1.48	1.56	0.46	0.48	0.46
Tamaulipas	2.74	2.41	2.41	2.53	2.18	2.21	2.05
Tlaxcala	2.55	3.92	3.92	3.96	4.57	4.45	4.69
Veracruz	5.73	2.70	2.70	3.16	2.70	2.92	2.64
Yucatán	2.58	3.11	3.11	3.38	3.27	3.41	3.47
Zacatecas	3.35	4.64	4.64	4.67	6.69	6.02	5.78

Fuente: Dirección de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP. Tomado de la revista Indetec, *Hacienda Municipal*, núm. 47, enero-febrero de 1987, México.

CUADRO 3

**Evolución del Fondo de Fomento Municipal
(miles de pesos)**

<i>Entidades</i>	<i>1985¹</i>	<i>1986²</i>
Aguascalientes	1 603 425	590 822
Baja California	806 718	287 179
Baja California Sur	1 197 636	431 504
Campeche	985 352	346 289
Coahuila	1 106 063	405 217
Colima	1 626 424	587 676
Chiapas	949 095	348 946
Chihuahua	1 215 330	445 627
Durango	1 833 335	674 340
Guanajuato	1 800 866	645 327
Guerrero	578 281	215 462
Hidalgo	2 408 113	878 801
Jalisco	348 340	126 768
México	369 777	137 628
Michoacán	2 416 021	892 096
Morelos	458 492	173 083
Nayarit	1 612 202	599 056
Nuevo León	242 156	87 988
Oaxaca	2 897 373	1 078 528
Puebla	1 972 424	736 108
Querétaro	1 312 425	477 739
Quintana Roo	1 410 630	513 007
San Luis Potosí	2 136 068	793 175
Sinaloa	328 964	120 234
Sonora	882 694	317 913
Tabasco	467 647	166 023
Tamaulipas	1 148 004	413 713
Tlaxcala	2 083 143	770 321
Veracruz	1 455 233	5 251 314
Yucatán	1 644 815	606 076
Zacatecas	2 735 232	988 079

¹ Cifras definitivas.

² Cifras al periodo enero-mayo.

Fuente: Memoria de la XVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, julio de 1986. Tomado de la revista *Indetec, Hacienda Municipal*, núm. 45, septiembre-octubre de 1986, México.

La reforma transfirió a los municipios el impuesto predial que, efectivamente, debe ser de carácter local y les permite mayor au-

CUADRO 4

Ingresos brutos municipales*
1979-1985
(millones de pesos)

<i>Entidades</i>	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985**
Total	18 125	27 531	41 409	66 254	120 710	254 729	281 632
Aguascalientes	148	270	330	528	1 196	3 728	2 789
Baja California	1 108	1 332	2 112	3 379	5 107	11 475	11 909
Baja California Sur	272	376	643	1 029	1 270	3 695	2 962
Campeche	78	157	561	898	2 134	4 816	4 980
Coahuila	942	1 499	2 128	3 404	5 347	10 727	12 587
Colima	98	158	337	539	1 524	3 062	3 555
Chiapas	264	338	709	1 134	2 043	4 629	4 765
Chihuahua	635	1 054	1 497	2 395	4 296	5 854	10 019
Durango	204	318	509	814	1 513	3 230	3 529
Guanajuato	980	1 140	1 765	2 824	4 605	9 551	10 739
Guerrero	347	497	784	1 254	2 915	3 654	6 798
Hidalgo	168	249	350	560	1 088	2 222	2 537
Jalisco	1 661	2 576	4 190	6 704	13 111	30 896	30 579
México	2 477	3 972	6 255	10 008	17 262	34 954	40 256
Michoacán	449	962	977	1 563	2 731	5 811	6 369
Morelos	169	279	407	651	1 006	1 399	2 346
Nayarit	109	190	325	520	1 629	3 242	3 799
Nuevo León	2 048	2 338	3 598	5 757	11 004	20 576	25 664
Oaxaca	148	279	456	730	1 342	2 446	3 129
Puebla	565	788	889	1 422	2 548	4 644	5 943
Querétaro	144	253	461	738	1 403	3 952	3 272
Quintana Roo	85	318	431	690	1 396	2 961	3 256
San Luis Potosí	279	332	563	901	1 589	4 835	3 705
Sinaloa	677	1 053	1 508	2 413	4 695	7 329	10 951
Sonora	791	1 131	1 671	2 674	5 120	11 062	11 942
Tabasco	789	2 179	2 677	4 283	6 989	21 797	16 301
Tamaulipas	577	1 121	1 617	2 587	4 562	8 419	10 640
Tlaxcala	44	68	133	213	330	1 281	770
Veracruz	1 539	1 822	2 638	4 221	7 809	15 353	18 212
Yucatán	214	301	517	827	1 304	2 583	3 041
Zacatecas	117	182	371	594	1 841	4 543	4 293

* Los ingresos brutos municipales incluyen los siguientes conceptos: impuestos, participaciones, derechos, productos, aprovechamientos, deuda pública, ingresos por cuenta de terceros, disponibilidades y cuenttas de orden.

** Cifras estimadas.

Fuente: Departamento de Análisis y Evaluación de Sistemas Fiscales Estatales, Subdirección de Asuntos Jurídicos, SHCP.

tonomía, no sólo para reforzar su hacienda sino para controlar las transacciones inmobiliarias y la producción del suelo urbano. Sin

embargo, es un impuesto cuya recaudación y administración es particularmente compleja, además que tiene aristas socio-políticas muy delicadas, por lo cual también constituye una fuente de conflictos para la gestión municipal. La fracción IV del artículo 115 indica que los municipios pueden celebrar convenios con el gobierno estatal para que éste se haga cargo de la administración del predial y las otras contribuciones por transacciones de inmuebles, descontándoles a los gobiernos municipales entre 8 y 10% por los gastos de administración. Hasta el presente, sólo en Campeche y Baja California Sur se ha descentralizado a los municipios el manejo de la recaudación y el catastro.⁹ Este impuesto significaba una fuente importante de captación de recursos para los gobiernos estatales, muy superiores a los ingresos que podían obtener los municipios con sus reducidos impuestos; en 1982 recaudaron 10 902 millones de pesos por el pago del impuesto predial y este monto fue más del doble de los impuestos municipales totales para el mismo año. Aunque todavía no se conoce la incidencia de los ingresos provenientes de predial y contribuciones asociadas a la propiedad inmueble en el conjunto de cada presupuesto municipal, para los municipios metropolitanos puede representar proporciones sustanciales; en Naucalpan, estado de México, entre 1984 y 1985, éste representó 19.6% de los ingresos totales del gobierno municipal (véase J.A. Villalobos, 1986)¹⁰

Por medio de una reforma al artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, se resolvió la controversia entre el sector paraestatal y los inmuebles de dominio público de la federación con las atribuciones de la hacienda municipal para cobrar el impuesto predial (*Diario Oficial*, 25 de marzo de 1987). Originalmente, la reforma al 115 decía (fracción IV) que las leyes de los estados no pueden otorgar exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales con la excepción de los bienes de dominio público de la federación,

⁹ Véase Centro Estatal de Estudios Municipales de Baja California Sur, 1986. El 1 de enero de 1984 entró en vigor en Baja California Sur la Ley de Catastro para los Municipios. Los cuatro municipios cobran íntegramente lo recaudado por el impuesto predial, a la propiedad inmobiliaria y a la adquisición de inmuebles; también el Registro Público de la Propiedad y del Comercio fue transferido al manejo de los gobiernos municipales. En 1985 se descentralizó a los mismos el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado que estaba a cargo de un organismo desconcentrado del gobierno estatal.

¹⁰ En el Estado de México se anunció que a partir de julio de 1988 el impuesto predial pasa a la administración municipal en su totalidad (*Uno más uno*, 2 de marzo de 1988). Sobre la problemática del catastro en esta entidad y el cobro del impuesto predial, véase R. Nieto, 1985.

de los estados o municipios. Sin embargo, resultó evidente el perjuicio que estas exenciones ocasionarían a los ingresos de los ayuntamientos, puesto que implican una forma de subsidio hacia organismos poderosos como Pemex que operan en territorios municipales. A partir de la modificación a la ley, 91 organismos desconcentrados del gobierno federal deberán pagar a la tesorería municipal sus contribuciones prediales y están obligados a registrar los inmuebles que formen parte de su patrimonio y que sean de dominio público, así como cancelar el registro de aquellos que dejan de tener este carácter.

La insuficiencia de recursos económicos para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus funciones y responder a las necesidades de servicios públicos, es probablemente el punto de vista más frecuente y extendido respecto a la problemática municipal. Pero si, como se mencionó anteriormente, el hecho de formular un plan de desarrollo urbano o socioeconómico no garantiza una buena gestión municipal, tampoco lo hacen los mayores ingresos que se le puedan descentralizar. Es cierto que los municipios son los receptores "cuenta gotas" de la distribución de los presupuestos públicos, pero el análisis del problema económico no puede reducirse a una cuestión de mayores ingresos, sino que debe considerar otras dimensiones fundamentales para ampliar la autonomía económica, tales como: la voluntad política para desarrollar capacidades que hagan posible un uso más honesto, productivo y creativo de los recursos y la responsabilidad de ejercer un gobierno local democrático, legítimo y autónomo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada Pacheco, Jaime (1987), "La gestión del desarrollo local", ILPES-Programa de Capacitación, Chile (multicopiado).
- _____(1987), "Actualidad del gobierno local en la región latinoamericana y del Caribe", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Chile (multicopiado).
- Alonso, Jorge (1987), *Elecciones en tiempos de crisis*, Edición de la Universidad de Guadalajara.
- Arreola, Álvaro (1985), "Elecciones municipales", en *Las elecciones en México*, Pablo González Casanova (coord.), Ed. Siglo XXI e ISSUNAM.
- Aziz, Alberto (1987), "Chihuahua, las elecciones de un nuevo paradigma", en *El Cotidiano*, núm. 13, septiembre-octubre de 1986, y prácticas electorales y democracia en Chihuahua", *Cuadernos de la Casa Chata*, núm. 151, CIESAS.

- Azuela, Antonio (1984), "La planeación consagrada. Nota sobre los planes urbanos en el derecho mexicano", México (multicopiado).
- Borja, Jordi, Giuseppe Campos Venuti y Manuel Castells (1986), "Descentralización política, reconstrucción urbana y ajuste económico", en Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Descentralización, Presidencia de la República, México.
- Borja, Jordi (1987), "Descentralización y participación", en *Jornadas sobre perspectivas de la descentralización. Un Análisis necesario*, Ayuntamiento de Madrid, Área de Descentralización y Coordinación Territorial, Madrid.
- _____ (1976a), "Descentralización en la experiencia municipal española", en *Estudios Municipales*, núm. 12, noviembre-diciembre.
- _____ (1984), "Descentralización: una cuestión de método", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre.
- _____ (1981), "Movimientos urbanos y cambio político", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre.
- _____ (1980), "Para descentralizar el Estado", en *Nexos*, núm. 35, noviembre de 1980.
- _____ (1986b), "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre.
- Carpizo, Jorge (1985), "Evolución y perspectiva del régimen municipal en México", en *Estudios Municipales*, núm. 5, septiembre-octubre.
- CENEM (1985), *Estudios Municipales*, núm. 5, septiembre-octubre.
- Centro de Estudios Municipales de Baja California Sur (1986), *La reforma municipal en el Estado de Baja California Sur*.
- CEPAL (1984), "Perspectivas para la planificación municipal en América Latina", Perú (multicopiado).
- Claus, Offe (1985), "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", en *Social Research*, núm. 4.
- Córdoba, Arnaldo (1984), "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal", en *Economía Informa*, núm. 121, octubre.
- DDF y CENEM (1987), *Memoria. Primera Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zonas Metropolitanas*, DDF y CENEM.
- Diario Oficial de la Federación* (1984), "Decreto que reforma y adiciona las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos", *Diario Oficial*, 7 de febrero.
- _____ (1983), *Diario Oficial*, 3 de febrero.
- _____ (1987), *Diario Oficial*, 25 de marzo.
- _____ (1988), *Diario Oficial*, 28 de enero.
- Garza, Gustavo (1986a), "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México.
- _____ (1986b), "Institucionalización de la Política Urbano-Regional del Estado Mexicano", en *Gaceta del INAP*, Reactivación en los Estados y Municipios, núm. 22/23, abril-septiembre.

- _____ (1986c), "Planeación urbana en México en período de crisis (1983-1984)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 1, enero-abril.
- González, Luis (1987), "Suave Patria", en *Nexos*, núm. 108, diciembre.
- Hiernaux, Daniel (1987a), "El estado y los grandes complejos industriales en México", en *México: Problemas Urbano-Regionales*, Guillermo Boils (comp.), CV Editores e ISSUNAM.
- _____ (1987b), "La crisis y los grandes proyectos de inversión industrial y turística. El caso de México", en *Revista Interamericana de Planeación*, núm. 81, marzo.
- _____ (1987c), "Nuevos polos industriales y desequilibrios municipales", en Brigitte B. de Larreiras (comp.), *El Municipio en México*, El Colegio de Michoacán.
- INDETEC (1985), *Hacienda Municipal*, núm. 16, junio.
- _____ (1987), *Hacienda Municipal*, núm. 22, junio-agosto.
- _____ (1986), *Hacienda Municipal*, núm. 44, julio-agosto.
- _____ (1984), "Reforma a la ley de coordinación fiscal, 1984", en *Hacienda Municipal*, núm. 11, marzo.
- Laffanaur, Anne (1987), "Experiencias de Descentralización en Francia", en *Jornadas sobre las perspectivas de la Descentralización*, Ayuntamiento de Madrid.
- Lameiras, Brigitte B. de (comp.) (1987), *El Municipio en México*, El Colegio de Michoacán.
- Ledrut, Raymond (1983), "Política urbana y poder local", en *Espacio e Debates*, núm. 3, septiembre, São Paulo, Brasil.
- López Monjardin, Adriana (1986), *La lucha por los Ayuntamientos. Una utopía viable*, Ed. Siglo XXI.
- Luna Arce, José (1986), "El entorno socioeconómico en los municipios fronterizos y las perspectivas de la reforma y fortalecimiento municipal", en *Gaceta INAP*, 22/23, abril-septiembre, México.
- Martínez Assad, Carlos (1985), "El municipio en el sistema político mexicano", en *Estudios Municipales*, núm. 4, julio-agosto, CENEM.
- _____ (1985), *Municipios en Conflicto* (comp.), CV Editores e ISSUNAM.
- Massolo, Alejandra (1987), "La corriente hacia abajo: descentralización y municipios", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 128, abril-junio.
- Mattos, Carlos A. de (1987), "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos, ILPES-Programa de Capacitación, Chile (multicopiado).
- Molinar Horcasitas, Juan (1987), "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, núm. 11, marzo.
- Moreno Toscano, Alejandra (1986), "Desconcentración de la actividad económica", en *Procesos de Descentralización en España y México*, INAP-Praxis, núm. 75.
- Nieto, Rodrigo A. (1985), "Lineamientos generales para la modernización del catastro del Estado de México", en INDETEC, *Hacienda Municipal*, núm. 18, octubre-diciembre.

- Olmedo, Raúl, "La descentralización política", en INAP-Praxis, núm. 75, *op. cit.*
- Padua, Jorge y Alain Vanneph (comps.) (1986), *Poder local y poder regional*. El Colegio de México y CEMCA.
- Poder Ejecutivo Federal, *Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, 1984-1987*.
- _____ (1985), *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, enero.
- _____ (1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, agosto.
- Quintana R., Carlos F. (1987), "Principales consecuencias jurídicas de las reformas al Artículo 115 Constitucional realizadas en la actual administración federal (1982-1988)", *Estudios Municipales*, núm. 15, mayo-junio, CENEM.
- Secretaría de Gobernación (1985), *El Municipio Mexicano*, Secretaría de Gobernación, Colección Democratización Integral, Serie Estudios Municipales.
- Sedue, *Informe de Labores, 1985-1986*, México, D.F.
- SPP-INEGI (1986a), *Oaxaca, Cuaderno de información para la planeación*, México.
- SPP-INEGI (1986b), *Aguascalientes, cuaderno de información para la planeación*, México.
- SPP-SEP (1985), *31 Experiencias de desarrollo regional*, SPP y SEP-Foro 2000.
- SPP (1985), *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, SPP, edición de la Dirección General de Documentación y Evaluación, abril.
- Unikel, Ruiz, Garza (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México.
- Varios (1986), "Poder local e Instituciones", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre.
- _____ (1987), *La vida política mexicana en la crisis*, Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), El Colegio de México.
- Villa Aguilera, Manuel (comp.) (1986), *Poder y dominación, perspectivas antropológicas*, El Colegio de México y URSHSLAC.
- Villalobos López, José A. (1986), *Finanzas y empresas públicas municipales*, CENEM.

SEGUNDA PARTE

**ACTIVIDADES SECTORIALES
DE POLÍTICA URBANO-REGIONAL**

LA INSUFICIENCIA DE LA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO: PATRONES DE ASIGNACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1959-1986

JUAN JOSÉ PALACIOS L.*

En un trabajo anterior me propuse examinar la asignación de la inversión pública federal durante el periodo 1970-1982 cuando se instituye en México una política regional orientada a promover la descentralización de las actividades económicas y la población y, por lo tanto, el desarrollo de las áreas menos favorecidas del país.¹ El propósito era conocer en qué medida dicha asignación fue efectivamente orientada al logro de este objetivo para determinar la consistencia entre la política establecida y las acciones prácticas realizadas por los dos gobiernos del periodo.

La conclusión fue que no existió la consistencia esperada pues los patrones de asignación geográfica de la inversión pública seguidos antes de 1970 no fueron alterados por las administraciones de Echeverría y López Portillo. Se añadía que para lograr este propósito era necesario ir más allá de la mera confección de planes, replanteando las relaciones entre clases y grupos sociales en favor de los estratos más marginados. Al final adelanté el comentario de que durante el sexenio de De la Madrid era difícil esperar una mejoría en los resultados de la política regional dada la orientación neoliberal de la estrategia económica del gobierno.

El propósito de este artículo es fundamentar esta última proposición mediante un análisis comparativo del destino sectorial y geo-

* Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Universidad de Guadalajara.

¹ Véase Juan José Palacios, "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 3, núm. 1, enero-abril, 1988.

gráfico de la inversión federal en el periodo 1983-1986 en relación a los cuatro periodos gubernamentales precedentes. Los periodos de referencia se reducen a los dos últimos en el caso de los análisis más detallados. Un objetivo adicional es examinar los cambios ocurridos a lo largo de varios sexenios a fin de identificar las tendencias a largo plazo que pueden haberse definido en las últimas dos décadas.

En la primera sección se analiza la asignación anual promedio para cada uno de los rubros básicos de gasto en cada periodo.² En la segunda, se examina a nivel de entidad federativa el destino de la inversión total en cada uno de los cinco periodos considerados, lo cual es complementado con un análisis de su grado de concentración a nivel nacional a través de varias medidas de dispersión. En tercer lugar, se estudia la distribución regional de cada una de las categorías de gasto a efecto de conocer los renglones en que éste se concentra en cada una de las entidades del país. Finalmente, se hacen algunos comentarios a manera de conclusión.

1. VARIACIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Los patrones de asignación sectorial de la inversión pública federal han mostrado cierta variación durante los últimos cinco periodos gubernamentales. Esto puede apreciarse en el cuadro 1, el cual ilustra la forma en que cada régimen ha distribuido su gasto de capital de acuerdo a las prioridades que han establecido sus respectivos programas de gobierno. Puede decirse que el patrón seguido en los tres primeros periodos se vio alterado durante los años de bonanza petrolera en el sexenio de López Portillo, pero volvió a su cauce "normal" durante la administración de De la Madrid.

Examinando los rubros de gasto destaca el fuerte incremento que experimentó la proporción asignada a la industria bajo el régimen de López Portillo, que es la más alta registrada en los cinco sexenios. Este incremento refleja las masivas inversiones que ese gobierno realizó en la exploración y explotación de nuevas reservas de hidrocarburos, así como en el desarrollo de la industria petroquímica como resultado de la decisión de hacer de la industria petrolera el sustento principal de la estrategia económica denominada "Alianza para la Producción".

² La definición de los conceptos en que se divide la inversión pública federal se puede ver en Juan José Palacios, 1988.

CUADRO 1

México: inversión pública federal por sector, 1959-1986
(porcentajes)

Periodo	Total	Industria	Infraestructura social	Infraestructura económica	Agricultura	Turismo	Administración y defensa
1959-1964	100.0	38.2	22.4	26.3	10.4	—	2.7
1965-1970	100.0	41.1	24.5	22.1	10.4	—	1.9
1971-1976	100.0	38.7	20.4	22.3	15.6	0.7	2.5
1977-1982	100.0	48.3	16.0	16.3	16.1	0.6	2.7
1983-1986	100.0	42.1	21.9	21.4	10.2	1.0	3.4

Fuente: Calculado con base en Nafinsa (1981), *La economía mexicana en cifras*, cuadro 6.24, para 1959-1970; en spp (1980), *Información sobre gasto público, 1969-1978*, cuadro II.12, para 1971-1978; y en los Informes Presidenciales, Apéndice estadístico, cuadro 3, para 1979-1986.

Esta sustancial canalización de recursos hacia el sector industrial se hizo a expensas de la proporción asignada a infraestructura económica e infraestructura social. En el caso de la primera, el descenso parece ser la continuación de una tendencia decreciente que se venía dando cuando menos desde 1959-1964. En el caso de la segunda, la caída tiene un carácter de excepción, ya que las variaciones en la participación de este sector han sido de menor magnitud. De cualquier manera, es importante señalar que siendo la inversión en infraestructura el instrumento más efectivo para llevar a cabo una redistribución geográfica del bienestar e inducir una efectiva descentralización de las actividades económicas, es paradójico que su proporción haya sido reducida por un régimen que había planteado el logro de estos dos objetivos como uno de los propósitos más importantes de su programa de gobierno.

El otro cambio significativo es el elevado aumento en la proporción destinada a la agricultura que tuvo lugar bajo la administración de Echeverría, la cual creció aún más durante el sexenio siguiente. Aun cuando esto significa que ambos gobiernos consideraron prioritario el fomento del sector primario, debe apuntarse que en el primer caso la asignación del gasto estuvo más orientada al desarrollo rural bajo la idea de un "desarrollo compartido", mientras que en el segundo predominaron los criterios de eficiencia y productividad con miras a lograr la autosuficiencia alimentaria a través de los programas del efímero Sistema Alimentario Mexicano. La reducción drástica de la participación de este sector durante el sexenio de De la Madrid, indica la disminución relativa en la prioridad asignada por su administración al desarrollo agropecuario en favor de otros objetivos, principalmente la construcción de obras de infraestructura.

Otros dos de los sectores favorecidos durante este último sexenio han sido turismo y administración y defensa, cuyas respectivas participaciones acusan un incremento importante y alcanzan su nivel más alto en los cinco periodos considerados. En lo que respecta a administración y defensa, cabe señalar que dicho incremento contrasta con el reiterado compromiso que se hizo de llevar a cabo el "adelgazamiento del Estado", de acuerdo con las demandas planteadas por el sector privado.

2. CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Las pautas de la distribución geográfica del gasto público de capital

se han caracterizado por su gran concentración. Esto se observa sobre todo durante los cuatro sexenios anteriores al de De la Madrid, según se ilustra en el cuadro 2. Como se verá después, puede decirse que las variaciones en esos periodos son, en general, el resultado de los cambios en prioridades sectoriales discutidos en los párrafos anteriores.

Destaca la abrumadora concentración de la inversión pública en el Distrito Federal, el cual absorbió casi un cuarto del total en los sexenios de los presidentes López Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo. Esta proporción es elevada si se considera que esa entidad albergó en esos periodos menos del 15% de la población del país. Sin embargo, lo que resulta aún más notable es el abrupto incremento que registró en el régimen de De la Madrid al dispararse hasta casi 31%, en promedio, de 1983 a 1986. Este resultado asombra considerando que esta administración postuló la "descentralización de la vida nacional" como uno de los objetivos centrales de su programa de gobierno, así como uno de los medios más importantes para lograr el cambio estructural que buscaba su estrategia económica.

De esta forma, durante 1983-1986 se ha producido una sustancial reconcentración de la inversión federal en la ciudad de México, esto es, donde se habían venido concentrando las proporciones más altas durante los cuatro sexenios anteriores. Si bien dicha concentración no fue abatida por efecto de las políticas regionales emprendidas bajo las administraciones de los presidentes Echeverría y López Portillo, cuando menos no aumentó; a fin de cuentas, éste parece ser el logro de las primeras políticas formales encaminadas a promover la descentralización y el desarrollo regional en el país. Por lo tanto, si se considera que el régimen de De la Madrid insistió en profundizar las acciones de sus antecesores en materia de descentralización de la economía y la población, podría esperarse que se hubiera avanzado hacia la desconcentración geográfica del gasto público de capital o, cuando menos, que no se hubiera caminado en la dirección opuesta.

Una circunstancia que acentúa las implicaciones de esta marcada reconcentración hacia la región central del país en el periodo 1983-1986, es que dado el agravamiento de la crisis por la que atraviesa la economía nacional en los años ochenta y el efecto paralelo de las políticas de estabilización adoptadas, el monto efectivo de la inversión federal decreció considerablemente en términos reales respecto de los dos sexenios anteriores. Esto puede verse en el cuadro 3 donde se muestra que el promedio sexenal que alcanzó en estos

CUADRO 2

**México: inversión pública federal por entidad, 1959-1986
(porcentajes)**

<i>Entidad</i>	<i>1959-1964</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1971-1976</i>	<i>1977-1982</i>	<i>1983-1986</i>
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.49	0.63	0.45	0.39	0.93
Baja California	3.26	2.08	2.51	2.20	2.04
Baja California Sur	0.43	0.89	0.98	0.97	0.88
Campeche	0.60	0.74	0.75	2.38	5.18
Coahuila	4.57	4.12	3.64	4.82	2.18
Colima	0.93	0.61	2.36	1.98	1.24
Chiapas	2.83	1.85	0.90	1.01	2.40
Chihuahua	4.10	3.78	3.27	3.33	1.71
Distrito Federal	21.18	23.59	22.71	22.48	30.86
Durango	1.57	1.33	1.19	0.99	1.04
Guanajuato	2.41	3.60	2.79	1.84	1.34
Guerrero	3.11	2.17	2.63	1.93	2.12
Hidalgo	1.15	1.41	3.39	2.03	2.10
Jalisco	2.82	2.72	3.11	2.41	2.76
México	4.04	3.75	4.60	3.33	3.74
Michoacán	3.51	1.95	4.20	3.01	6.47
Morelos	0.57	0.81	0.74	0.66	0.63
Nayarit	0.45	0.51	2.62	2.89	0.61
Nuevo León	3.29	2.49	0.86	0.82	2.85
Oaxaca	2.35	2.07	2.34	2.52	2.07
Puebla	3.36	1.86	1.73	1.41	1.76
Querétaro	0.53	1.29	0.99	0.81	0.97
Quintana Roo	0.66	0.42	0.83	0.86	0.80
San Luis Potosí	1.42	0.19	1.31	1.15	1.61
Sinaloa	5.20	4.17	2.45	2.53	2.23
Sonora	2.86	2.25	3.47	2.18	1.82
Tabasco	4.55	5.45	4.55	7.77	3.22
Tamaulipas	6.54	8.16	5.61	5.32	2.95
Tlaxcala	0.34	0.35	0.48	0.40	0.40
Veracruz	8.96	11.73	10.62	14.01	8.39
Yucatán	0.85	1.28	1.08	0.80	1.03
Zacatecas	0.87	0.67	0.84	0.77	0.66

Fuente: Calculado con datos tomados en Ian Scott (1982), *Urban and Spatial Development in Mexico*, cuadro 3.27, pp. 112-115, para 1959-1970; de SPP (1980), *Información sobre Gasto Público, 1969-1978*, cuadro II.13, pp. 149-150, para 1971-1978; y de los Informes Presidenciales respectivos, Apéndice estadístico, cuadro 3, para 1979-1986.

CUADRO 3

**México: monto de la inversión pública federal por año, 1971-1986
(millones de pesos)**

Año	Monto		Incremento anual (%)
	Pesos corrientes	Pesos de 1970	
1971	22 397.3	21 149.5	— 27.6
1972	33 297.7	29 597.9	39.9
1973	49 838.4	39 273.8	32.7
1974	64 817.3	41 602.9	5.9
1975	95 766.9	53 115.3	27.7
1976	108 610.8	50 376.1	— 5.1
Promedio anual			12.3
1977	140 102.1	49 822.9	— 1.1
1978	215 820.6	65 758.9	32.0
1979	311 567.2	78 917.7	20.0
1980	486 177.7	95 704.3	21.3
1981	753 728.5	116 622.1	21.9
1982	993 252.4	95 312.6	— 18.3
Promedio anual			12.6
1983	1 042 386.7	52 059.5	— 45.4
1984	1 855 729.5	57 298.6	10.1
1985	2 747 072.7	54 933.8	— 4.1
1986	4 303 098.0	46 656.2	— 15.1
Promedio anual			—13.6

Fuente: Calculado con base en SPP (1980), *op.cit.*, cuadro II.13, para 1971-1978; y en los Informes Presidenciales respectivos, Apéndice estadístico, cuadro 3, para 1979-1986. Para deflactar a precios de 1970 se usó el deflactor implícito del PIB publicado para cada año en los Informes Anuales del Banco de México.

últimos fue de 12%, no obstante los incrementos negativos que se registraron en el primero y último años de ambos mandatos.

En 1983 el monto disminuye a casi la mitad del correspondiente a 1982, y salvo un ligero repunte en el año siguiente sigue decreciendo durante el resto del periodo, arrojando así un promedio ne-

gativo de casi 14%. Esto significa que en ese cuatrienio tuvo lugar un aumento considerable en la concentración geográfica de un monto de inversión pública disminuido en más de 40% respecto del realizado en el sexenio precedente.

Cabe apuntar que el extraordinario incremento en la participación del Distrito Federal se produjo desde antes de 1985, por lo que no puede decirse que fuera determinado por las fuertes erogaciones que se tuvieron que realizar para la reparación de los daños causados por los sismos de septiembre de ese año. Esto se puede ver en el cuadro 4, donde se presentan las participaciones anuales de esa y otras entidades seleccionadas. Como se aprecia en ese cuadro, la cifra correspondiente al Distrito Federal registra un aumento considerable desde el primer año del periodo y se dispara a un nivel sin precedentes de casi 40% en 1984.

CUADRO 4

México: inversión pública federal total en entidades seleccionadas, 1983-1986 (porcentajes)

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>				<i>Promedio 1983-1986</i>
	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	
Campeche	2.38	2.11	6.18	10.03	5.17
Distrito Federal	26.03	39.37	26.25	31.80	30.86
México	3.49	3.06	4.38	4.05	3.74
Jalisco	2.79	2.57	2.47	3.24	2.76
Nuevo León	4.83	2.00	2.79	1.76	2.85
Veracruz	8.50	6.97	10.59	7.50	8.39

Fuente: Calculado con base en Informes Presidenciales, Apéndice estadístico, cuadro 3.

Si se considera que la administración de De la Madrid efectuó una clara reasignación de la inversión federal de agricultura e industria hacia infraestructura económica y social, puede inferirse que la reconcentración geográfica hacia el Distrito Federal correspondió a inversiones en estos dos últimos rubros, como se verá después.

En cuanto a otros cambios relevantes, sólo cabe comentar que, según se observa en los cuadros 2 y 4, en el caso de los estados petroleros se ha dado una reorientación del gasto en favor de Campeche, cuya participación se vio considerablemente incrementada

en el sexenio de De la Madrid, y en menor medida en Chiapas. Esto ha sido a expensas de las entidades más tradicionales en esta industria como Tamaulipas y Veracruz, además de Tabasco, cuyas participaciones aumentaron hasta el periodo 1977-1982, cayendo drásticamente durante el siguiente. Esta reducción no fue compensada por los incrementos en Campeche y Chiapas, disminuyendo la proporción de gasto asignada al rubro de industria en relación al periodo 1977-1982.

Los resultados anteriores son más formalmente presentados y ratificados en el cuadro 5, que muestra varias medidas del grado de concentración y/o dispersión geográfica de la inversión federal entre todos los estados del país en los cinco periodos gubernamentales en estudio.

CUADRO 5

Medidas de dispersión de la inversión pública federal por entidad, 1959-1986

<i>Periodo</i>	<i>Desviaciones Valores extremos^a</i>	<i>Coficiente de variación</i>	<i>Índice de entropía de Theil</i>
1959-1964	20.8	0.222	0.573
1965-1970	23.3	0.255	0.548
1971-1976	22.3	0.236	0.541
1977-1982	22.1	0.253	0.550
1983-1986	30.5	0.307	0.527

Fuente: cuadro 2.

^a Expresado en términos porcentuales.

Como se puede apreciar, los tres índices calculados indican que la tendencia a la reconcentración iniciada después del periodo 1971-1976 se vio notablemente acentuada durante los primeros cuatro años del gobierno de De la Madrid. Tanto la desviación de valores extremos como el coeficiente de variación aumentaron considerablemente entre 1983 y 1986, alcanzando un nivel más alto que en cualquiera de los cuatro periodos anteriores, mientras que el índice de Theil llegó a su nivel más bajo. Es decir, de acuerdo a las tres medidas el grado de concentración ha aumentado bajo la última administración, no

obstante sus intenciones manifiestas de impulsar decididamente la descentralización y el desarrollo regional.

3. DISTRIBUCIÓN REGIONAL POR CATEGORÍAS DE INVERSIÓN

El análisis precedente permitió identificar los patrones básicos que se han registrado en la asignación geográfica de la inversión pública federal desde fines de los años sesenta hasta mediados de la década de los ochenta. Para complementar dicho análisis, así como el realizado en referencia a la asignación por sectores, resulta pertinente considerar ahora la distribución por entidades federativas de cada una de las categorías de gasto a fin de validar las inferencias anteriores y señalar algunas de sus implicaciones. Los cuadros 6, 7 y 8 presentan en forma comparativa las participaciones anuales promedio de cada entidad en las partidas asignadas a cada uno de los distintos sectores durante los últimos tres sexenios.

El cuadro 6 muestra que la mitad de los recursos destinados a las diferentes partidas de infraestructura social se han concentrado en el Distrito Federal en los tres periodos. Si además se considera que la participación del Estado de México aumentó en el último en relación al de 1977-1982, se tiene que la proporción asignada al valle de México es mayor y creció de 53% a 57% en estos dos periodos. Esto es por demás significativo, ya que el gasto en infraestructura social es el medio más directo para elevar los niveles de bienestar de las comunidades en donde se localiza y por lo tanto es el indicador más fiel de las preferencias regionales de un gobierno; en este caso se concentra en la región que secularmente ha ostentado los más altos índices de desarrollo y bienestar en el país en proporción casi cinco veces mayor que la que representa el tamaño de su población.

Otra de las entidades beneficiadas es Nuevo León, que es la única que ha visto crecer su participación sostenidamente en los tres periodos. En contraste, es revelador que las proporciones asignadas a los estados petroleros no hayan cambiado, ya que este hecho indica que el decidido fomento a la producción de hidrocarburos que han recibido no ha sido acompañado del apoyo correspondiente para lograr el mejoramiento de los niveles de bienestar de sus habitantes.

En el caso de la inversión en infraestructura económica, resalta que el grado de concentración en el Distrito Federal ha sido relativamente menor, pero en los últimos tres periodos gubernamentales ha tenido lugar un marcado proceso de reconcentración regional

en su favor. Como puede apreciarse en el cuadro 6, la proporción promedio que recibió en el periodo 1971-1976, que ya era con mucho la mayor de todas, se duplicó en el siguiente y casi se triplica para 1983 y 1986 cuando alcanza su nivel más alto. Aun cuando la participación del Estado de México disminuye en este último periodo, la del valle de México en su conjunto ha experimentado consistentemente un marcado y sostenido aumento: de una quinta parte en 1971-1976 ha llegado a cerca de la mitad entre 1983-1986.

Como consecuencia de lo anterior, las participaciones de los demás estados del país en este renglón han mostrado, en general, una tendencia a disminuir, particularmente en el periodo 1983-1986. Por lo tanto, en vista de que la inversión en infraestructura económica constituye el instrumento más efectivo en manos de un gobierno para inducir una redistribución geográfica de las actividades económicas hacia las regiones menos desarrolladas, resulta particularmente revelador el que no haya sido utilizado en este sentido por parte de los tres gobiernos que han puesto en práctica por primera vez en México una política regional explícita y de alcance nacional. Más aún, lo significativo es que esta inconsistencia haya venido aumentando paralelamente a la formalización y refinamiento operacional de dicha política.

La inversión pública en actividades productivas presenta por su parte patrones de distribución geográfica que son los que más directamente pueden reflejar las prioridades sectoriales del régimen en turno, toda vez que en última instancia no son más que la manifestación territorial de estrategias definidas a nivel nacional para cada sector de actividad. Esto se puede observar en los cuadros 7 y 8, donde se presenta la asignación por entidad del gasto federal en industria, agricultura, turismo y administración y defensa.³

En el caso de la inversión en industria es de destacar que la mayor parte —alrededor de la mitad— se ha canalizado hacia los estados petroleros de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Como era de esperar la proporción más alta de estas entidades (57%) se alcanzó en 1977-1982 cuando la industria petrolera fue considerada como el pivote central de la política económica gubernamental. Un hecho que cabe comentar es el desplazamiento de la inversión de los estados tradicionales hacia Campeche, sobre todo en el periodo 1983-1986, debido a que en ese estado se localiza actual-

³Las partidas que componen a estos rubros se pueden ver en Juan José Palacios, 1988.

CUADRO 6

México: inversión pública federal en infraestructura por estados, 1971-1986 (porcentajes)

Entidad	Infraestructura social			Infraestructura económica		
	1971-1976	1977-1982	1983-1986	1971-1976	1977-1982	1983-1986
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.53	0.59	0.83	0.58	0.48	0.59
Baja California	3.63	3.48	1.60	2.15	2.06	1.82
Baja California S	0.70	0.83	0.57	1.85	1.03	1.06
Campeche	0.56	0.65	0.63	0.97	0.81	1.36
Coahuila	1.81	1.81	1.53	3.67	3.32	1.60
Colima	0.42	0.45	0.68	1.17	0.95	1.39
Chiapas	1.23	1.46	1.35	3.26	1.93	2.21
Chihuahua	1.67	1.95	1.54	4.47	3.01	2.25
Distrito Federal	51.06	47.47	50.60	15.32	30.63	40.43
Durango	1.13	1.12	0.98	1.53	1.24	1.07
Guanajuato	1.75	1.41	1.14	2.62	2.54	1.86
Guerrero	4.53	2.69	1.94	3.65	2.23	1.71
Hidalgo	1.48	1.17	1.10	2.57	1.75	2.12
Jalisco	2.62	2.51	2.91	5.85	4.35	4.27
México	5.50	5.24	6.66	4.92	5.00	3.66
Michoacán	1.78	2.95	1.88	4.53	4.47	2.43
Morelos	0.78	1.72	0.90	1.15	0.85	0.93
Navarrit	0.67	0.61	0.67	1.30	0.75	0.69
Nuevo León	1.58	2.91	4.35	4.00	2.98	3.20
Oaxaca	1.67	1.40	1.50	3.92	2.33	1.73
Puebla	1.78	1.64	2.07	2.62	1.98	2.50
Querétaro	0.58	0.76	0.66	1.07	1.47	2.09

Quintana Roo	0.53	0.80	0.89	1.35	0.73	0.69
San Luis Potosí	0.68	1.01	1.06	1.66	1.44	2.02
Sinaloa	1.65	1.46	1.70	3.15	2.85	1.95
Sonora	1.72	1.69	1.41	5.13	3.65	2.14
Tabasco	0.83	1.25	1.18	1.62	1.40	1.10
Tamaulipas	2.10	2.61	1.81	3.90	4.25	3.46
Tlaxcala	0.48	0.93	0.81	0.62	0.48	0.46
Veracruz	2.67	3.38	2.76	6.80	7.37	5.34
Yucatán	1.05	1.11	1.32	1.43	0.97	1.01
Zacatecas	0.83	0.94	0.98	1.17	0.70	0.86

Fuente: Calculado con base en SPP (1980), *Información sobre gasto público, 1969-1978*, cuadros II.1.5-20, para 1971-1978; y en los Informes Presidenciales, Apéndice estadístico, para 1979-1986.

CUADRO 7

México: inversión pública federal en industria y agricultura, por estados, 1971-1986 (porcentajes)

Entidad	Industria		Agricultura	
	1971-1976	1977-1982	1971-1976	1977-1982
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Agascalientes	0.17	0.17	0.96	0.63
Baja California	0.86	1.34	6.25	3.49
Baja California Sur	0.55	0.76	1.17	0.81
Campeche	0.68	3.86	0.93	1.34
Coahuila	4.45	4.69	2.28	1.59
Colima	0.98	1.33	1.28	0.72
Chiapas	6.00	7.99	1.73	2.49
Chihuahua	1.38	1.24	3.03	3.31
Distrito Federal	9.83	8.88	19.25	25.95
Durango	0.68	0.38	2.15	2.29
Guanajuato	3.45	1.69	1.90	2.57
Guerrero	0.93	0.76	2.73	3.34
Hidalgo	5.53	2.37	2.28	2.08
Jalisco	1.48	1.19	4.24	3.61
México	4.65	2.25	4.07	3.20
Michoacán	5.67	2.74	4.00	2.88
Morelos	0.48	0.29	0.85	0.59
Nayarit	0.17	0.42	1.83	1.90
Nuevo León	3.03	3.41	1.37	1.89
Oaxaca	1.42	3.09	3.50	1.96
Puebla	1.32	1.13	1.68	1.30
Quertáaro	0.60	0.62	1.50	0.97

Quintana Roo	0.37	0.47	0.29	0.69	0.76	1.07
San Luis Potosí	1.05	0.74	1.89	2.45	1.80	1.98
Sinaloa	1.52	1.03	1.73	5.43	7.77	8.59
Sonora	2.88	1.43	1.85	4.68	3.61	3.53
Tabasco	9.65	14.36	6.83	2.29	1.63	2.08
Tamaulipas	8.32	6.39	3.39	7.28	7.23	5.16
Tlaxcala	0.23	0.15	0.07	1.00	0.64	0.66
Veracruz	20.67	24.17	16.67	3.73	4.39	4.70
Yucatán	0.80	0.49	0.49	1.38	1.14	1.50
Zacatecas	0.20	0.17	0.15	2.09	2.12	1.41

Fuente: Calculado con base en spp (1980), *Información sobre gasto público, 1969-1978*, cuadros II.15-20, para 1971-1978; y en los Informes Presidenciales, Apéndice estadístico, cuadro 3, para 1979-1986.

CUADRO 8

México: inversión pública federal en turismo, administración y defensa.
Participación anual promedio por entidad y periodo gubernamental, 1971-1986 (porcentajes)

Entidad	Turismo			Administración y defensa		
	1971-1976	1977-1982	1983-1986	1971-1976	1977-1982	1983-1986
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.22	0.00	0.02	0.20	0.31	0.47
Baja California	1.61	3.28	1.41	1.23	1.55	1.23
Baja California Sur	1.14	26.67	18.21	0.70	0.49	0.84
Campeche	0.02	0.00	0.08	0.35	0.72	0.30
Coahuila	0.07	0.00	0.05	0.68	0.70	1.35
Colima	0.00	0.00	0.12	0.23	0.46	0.90
Chiapas	0.00	0.01	0.07	0.32	0.56	3.14
Chihuahua	0.05	0.07	0.43	1.03	0.75	1.05
Distrito Federal	6.92	15.16	35.82	83.77	73.33	65.60
Durango	0.08	0.02	0.04	0.42	0.34	0.67
Guanajuato	0.00	0.00	0.03	0.67	2.06	0.98
Guerrero	24.03	18.33	12.69	0.73	0.53	0.58
Hidalgo	0.00	0.00	0.00	0.22	0.28	0.40
Jalisco	0.60	3.55	1.94	1.46	1.49	1.93
México	0.00	0.01	0.03	0.83	1.77	2.31
Michoacán	0.03	0.00	0.23	0.30	0.85	0.46
Morelos	1.40	0.00	0.17	0.05	0.19	0.32
Nayarit	10.61	4.15	0.04	0.27	0.37	0.55
Nuevo León	0.12	0.00	0.50	0.37	1.91	2.71
Oaxaca	0.68	0.96	11.39	0.33	1.57	1.16
Puebla	0.00	0.01	0.14	0.19	0.80	0.79

Querétaro	0.01	0.00	0.05	0.30	0.86	0.54
Quintana Roo	52.04	27.23	14.07	0.52	0.28	1.22
San Luis Potosí	0.08	0.00	0.00	0.53	1.85	1.69
Sinaloa	0.00	0.07	0.07	0.33	1.29	0.60
Sonora	0.00	0.12	0.33	0.85	0.76	0.70
Tabasco	0.00	0.00	0.28	0.12	0.55	0.23
Tamaulipas	0.00	0.00	0.62	0.82	1.25	1.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.21	0.03	0.12	0.26
Veracruz	0.05	0.00	0.46	0.97	1.33	1.20
Yucatán	0.22	0.34	0.45	0.68	0.53	4.06
Zacatecas	0.02	0.02	0.05	0.50	0.15	0.76

Fuente: Calculado con base en SPP (1980), *Información sobre gasto público, 1969-1978*, cuadros II.15-20, para 1971-1978; y en los Informes Presidenciales respectivos, Apéndice estadístico, cuadro 3, para 1979-1986.

mente casi la mitad (47%) de las reservas probadas de hidrocarburos del país.

Por otra parte, la sustancial reorientación de recursos que se ha dado hacia Michoacán es un indicador de la prioridad que la administración de De la Madrid otorgó al desarrollo del complejo industrial Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Como puede verse en el cuadro 7, de menos de 3% en promedio en el periodo 1977-1982 la participación de esta entidad casi se quintuplica en el siguiente, evidenciando así la relativamente escasa prioridad que el régimen de López Portillo concedió a dicho objetivo.

Por último, debe señalarse que la participación del Distrito Federal mostró una disminución sostenida, si bien no sustancial, en los tres periodos. Dado que la del Estado de México se reduce en mayor medida, se tiene que la participación conjunta de ambas entidades decrece significativamente. Por lo tanto, puede decirse que en este caso ha tenido lugar un cierto proceso de desconcentración geográfica del gasto público en el sector industrial del valle de México hacia otros estados. Si bien este es un resultado por demás positivo, debe recordarse que es precisamente en este sector en el que la inversión federal responde más directamente a prioridades sectoriales más que a objetivos de redistribución y desarrollo regional.

En lo que se refiere al sector primario se puede ver que algunas entidades tradicionalmente agrícolas han visto reducir su participación en los periodos analizados como es el caso de Sonora y Tamaulipas, si bien la de otros como Sinaloa y Veracruz han tendido a aumentar. Sin embargo, lo inusitado aquí es que la proporción más alta la ha absorbido el Distrito Federal en los tres periodos, describiendo además una tendencia creciente. Así, el gobierno de Echeverría ya le asigna a esta entidad una quinta parte de su gasto en este sector, proporción que es aumentada a más de un cuarto del total por las dos administraciones subsiguientes, esto a pesar de la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano durante el sexenio 1977-1982.

Si bien la concentración del gasto público en otros renglones en el Distrito Federal puede ser entendida en términos de las prioridades y preferencias de cada régimen o bien como resultado de la inercia de prácticas pasadas, en el caso del sector primario resulta difícil entender que más de un cuarto de la inversión federal se concentre en una entidad en la que la mayor parte de su territorio se encuentra urbanizado y por lo tanto dispone de una superficie agrícola mínima en comparación con las vastas y fértiles tierras de estados como Sonora y Tamaulipas, a los que incluso se les ha re-

ducido su participación. Por otra parte, para evaluar cabalmente este resultado es menester considerar el hecho de que el desarrollo rural en general es un factor decisivo para elevar los niveles de vida de las regiones más atrasadas del país y en el caso de los últimos tres gobiernos el gasto público en el sector primario parece no haber sido orientado en este sentido.

Dada su naturaleza peculiar, la inversión en turismo presenta una distribución regional que refleja fielmente la localización de los principales lugares y zonas con atractivos turísticos en el país. En el cuadro 8 puede observarse que más de nueve décimos del total se ha ubicado en cinco o seis entidades en los tres periodos considerados. Sin embargo, es evidente que en este lapso se han producido importantes reacomodos interestatales los cuales han sido determinados por los cambios dados en las preferencias de cada administración. Así, la participación de Guerrero, con Acapulco como puerto preferido en décadas pasadas, se ha reducido a la mitad; la de Nayarit, con Bahía de Banderas que tanto impulso recibió en la primera mitad de los años setenta, prácticamente ha desaparecido; mientras que la de Cancún, desarrollado por la administración de Echeverría dedicándole la mitad de su gasto en el sector, ha disminuido en tres cuartas partes. En contrapartida, el régimen de López Portillo promueve Baja California Sur, cuya participación se disparó en ese periodo de casi nada hasta más de un cuarto del total, y el de De la Madrid que inició en Oaxaca el centro turístico del sexenio: Huatulco.

Lo que resulta más significativo es el extraordinario aumento de la proporción asignada al Distrito Federal, la cual se quintuplica del primero al último de los periodos en estudio. De esta manera, en el régimen de De la Madrid dicha proporción es con mucho la más alta de todas, ya que duplica la que le sigue, la de Baja California Sur. Esto constituye una acción más que revela la prioridad que ha otorgado al desarrollo del Distrito Federal su gobierno, concentrando la inversión para el fomento de las actividades turísticas en esta ampliamente favorecida entidad a expensas de aquellas en las que se encuentran los principales atractivos naturales del país.

Por último, en cuanto al gasto en administración y defensa, el cual tradicionalmente se ha concentrado más que todos los otros en el Distrito Federal, llama la atención que dicha concentración ha mostrado una franca tendencia decreciente a lo largo de los tres periodos. Como se aprecia en el cuadro 8, la participación de esta entidad disminuyó de 84 a 66% en favor de otros estados, entre los que destacan Nuevo León, el Estado de México y otros como Chia-

pas y Yucatán. Con todo, esto es indicativo de una considerable descentralización del gasto en instalaciones para la administración pública y las funciones de defensa nacional.

Aún cuando este es un resultado conveniente, debe ponderarse considerando que: a) este renglón representa una mínima parte del total del gasto público de capital por lo que su incidencia es reducida, y b) lo que la descentralización de algunas funciones y trámites con todo y sus oficinas ha significado para las ciudades que las reciben ha sido en realidad una descentralización de demandantes de servicios públicos, de vivienda, de escuelas y de calles donde transitar con sus vehículos. El hecho es que esta parece ser la única forma de descentralización que las políticas regionales que han puesto en práctica los tres gobiernos estudiados, pueden ser capaces de inducir.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La elevada concentración geográfica que la inversión pública federal observa durante los cuatro periodos gubernamentales que se sucedieron entre 1959 y 1982 no sólo no pudo ser abatida durante el gobierno de Miguel de la Madrid, sino que incluso aumentó sensiblemente. Esto es evidenciado por el notable incremento en este último periodo en la proporción asignada al Distrito Federal, es decir, a la entidad que históricamente ha absorbido la mayor parte del gasto público de capital. Todo esto se agrava por el hecho de que se trata de un monto real de inversión disminuido sustancialmente respecto del ejercido en el sexenio anterior, o sea el correspondiente a 1977-1982.

Empero, lo más significativo es que dicho incremento en la participación del Distrito Federal corresponde principalmente a gasto en infraestructura económica y, en menor medida, en infraestructura social, los cuales constituyen los instrumentos más efectivos para promover una redistribución regional del ingreso y el bienestar.

Este resultado cobra mayor significación considerando que ocurre en un régimen que proclamó profundizar los esfuerzos iniciados por las dos administraciones que le precedieron, postulando la "descentralización de la vida nacional" como objetivo central de su política económica y social, así como un compromiso político al cual oficialmente se sujetó desde su campaña electoral.

Por lo tanto, puede decirse que a medida que la política regional se ha venido formalizando y sofisticando bajo los últimos tres gobiernos, los resultados obtenidos han tendido a alejarse cada vez

más de los que de acuerdo a los objetivos buscados pudieron haberse esperado. Es decir, que las inconsistencias entre compromisos oficiales y prácticas efectivas de gobierno en este renglón observadas en los sexenios 1971-1976 y 1977-1982 han tendido a acentuarse durante el de De la Madrid. De esta manera, se ratifica la observación del trabajo anterior citado en el sentido de que la mera formalización de la práctica regional en el plano gubernamental es condición necesaria mas de ninguna manera suficiente para llevar a cabo una genuina distribución regional del ingreso y el bienestar en el país.

La experiencia del periodo 1983-1986 revela que las intenciones de reorientar geográficamente la asignación de la inversión pública federal se ha enfrentado una vez más, tal parece, a una endurecida realidad política y social que, conformada por una intrincada red de intereses económicos y compromisos gubernamentales, ha impedido llevarlas a cabo como fue planteado en el discurso de la política regional emprendida en los primeros años de ese sexenio. Así, dicha política, en tanto iniciativa del Estado, se ha revelado otra vez como un instrumento retórico de legitimación del régimen en turno, más que como un medio efectivo de redistribución del ingreso en favor de aquellos grupos mayoritarios de los que, en última instancia, debe emanar toda legitimación.

LA POLÍTICA DE PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES EN MÉXICO: ETAPA DE EXPANSIÓN, 1971-1987*

GUSTAVO GARZA**

La política de “desarrollo estabilizador” que había caracterizado al crecimiento económico en México desde mediados de la década de los treinta, se debilitó en forma significativa a finales de los años sesenta. El gobierno de Luis Echeverría Álvarez que inicia sus funciones en 1970 se propuso reducir las grandes desigualdades sociales que habían surgido del “milagro mexicano”, diseñando una política económica denominada “desarrollo compartido”. En el campo territorial se establecieron un conjunto de políticas urbano-regionales que tenían como objetivo la descentralización de la ciudad de México y reducir las grandes desigualdades regionales.

Las acciones concretas en materia de planificación urbano-regional en el régimen de Echeverría (1970-1976) se caracterizan por multiplicar las medidas de carácter regional que intentan estimular el desarrollo de las zonas marginadas, así como sentar las bases jurídicas para la intervención del Estado en el ámbito territorial: a) Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970); b) Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte

* Este trabajo constituye parte de los avances de un proyecto titulado “Planeación urbana y cambio tecnológico. El caso del conjunto de parques y ciudades industriales, 1953-1988”, que se realiza bajo mi coordinación en el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. La investigación se inscribe dentro de un grupo de proyectos que se realizan en el Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (Procientec), dirigido por Alejandro Nadal y bajo los auspicios financieros del International Development Research Center (IDRC) de Canadá, a quienes manifiesto mi más cordial agradecimiento por el apoyo brindado.

** Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

y las Zonas y Perímetros Libres (1972); c) Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971); d) Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-Nafinsa (1971); e) Decretos de descentralización industrial (1971-1972); f) Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971); g) Régimen de Maquiladoras (1965 y 1972); h) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972); i) Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider, 1973); j) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973); k) Centros Coordinadores Indigenistas (1973); l) Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (Coprodes, 1971-1975); m) Ley General de Población (1973); n) Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975); o) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y p) Ley General de Asentamientos Humanos (1976) (véase G. Garza, 1986: 212).

En materia de descentralización industrial destaca, dentro de todas estas iniciativas, el Programa de Parques y Ciudades Industriales por componerse de un conjunto de acciones que se materializarán con la construcción de estos instrumentos, a diferencia del impacto "invisible" de las leyes y decretos, y por continuar con una experiencia de largo plazo iniciada desde los años cincuenta. Efectivamente, el desarrollo de los parques y ciudades industriales se puede periodizar en dos grandes etapas: i) *la etapa experimental, 1953-1970*, y ii) *la etapa de expansión, 1971-1987*.

En la primera etapa únicamente se construyeron cinco ciudades y cinco parques, esto es, 10 en total, por lo que se consideró justificado bautizarla como de carácter experimental. En 1971 se inicia una etapa de expansión con la construcción acelerada de parques y ciudades que hasta 1986 sumaron 120 para formar, junto con los 10 anteriores, el actual sistema de 130 parques y ciudades industriales en México.

En un trabajo anterior se estudió la etapa experimental del sistema mexicano de parques y ciudades industriales (véase G. Garza, 1988).¹ El objetivo de este artículo es analizar su etapa de expansión para tener una visión totalizadora de las características de este tipo de instrumentos y de sus resultados como una de las principales políticas de descentralización industrial en México. Es importante

¹ En ese artículo se definen los conceptos de parque, ciudad, zona, área y distrito industrial. Por razones de espacio no es posible incluir aquí dichas definiciones, por lo que remitimos al lector al trabajo señalado.

señalar que la información que se presenta fue obtenida por medio de un cuestionario especialmente diseñado que se recolectó en todos los parques y ciudades industriales del país (véase el cuestionario en G. Garza, V. Ibarra, E. Aguilar, 1988).²

1. CREACIÓN DEL FIDEICOMISO DE CONJUNTOS, PARQUES, CIUDADES INDUSTRIALES Y CENTROS COMERCIALES

En el primer mes de gobierno de Luis Echeverría se crea el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein), que fue la principal acción específica para perseguir la descentralización industrial de la ciudad de México.

Fidein es un fideicomiso constituido en Nacional Financiera, S.A., por acuerdo presidencial del 23 de diciembre de 1970, con el fin de promover y ejecutar el programa de parques y ciudades industriales considerados los instrumentos concretos para la descentralización industrial. En 1972, el fideicomiso se amplió a la realización de conjuntos y centros comerciales, y adquirió su actual nombre. Las acciones del Fidein se inscriben dentro de un programa que Nacional Financiera tiene estructurado para apoyar a la pequeña y mediana industria dentro del cual existen otros organismos que canalizan diferentes apoyos técnicos y crediticios para el fomento industrial.

El principal objetivo del Fidein es estudiar y promover la creación de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales en función de ciertos criterios: aprovechamiento de la infraestructura y recursos naturales existentes; distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial; descentralización urbano-industrial; agrupamiento de empresas afines o complementarias para propiciar procesos de integración industrial, y financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento de parques industriales. Actualmente, sus acciones específicas las coordina con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), antes Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) que, a su vez, sustituyó a la Secretaría de Obras Públicas (SOP). Las actividades del Fidein se realizan gracias a recursos obtenidos del gobierno federal, de los gobiernos estatales, así como de sus mismos ingresos.

² De los 130 parques y ciudades industriales existentes se recolectaron 127 cuestionarios debido a que en el P. I. Mexicali, el P. I. Industriales Mexicanos y el Fideicomiso Ciudad Sahagún no fue posible realizarlo.

A mediados de 1982 la federación, a través del Fidein, cedió a los gobiernos estatales los derechos y obligaciones que tenían en materia de operación, administración y desarrollo de los parques y ciudades industriales. De esta suerte, Fidein se mantiene a partir de esa fecha únicamente como asesor, coordinador técnico y financiero de ellos.

Hasta diciembre de 1981, Fidein coordinaba 20 parques y ciudades industriales, los cuales contaban con 533 empresas en operación, 330 en construcción y 945 programadas. Actualmente existen 83 parques y ciudades industriales suscritos al convenio de asistencia técnica con Fidein, que cuentan con 1165 empresas en operación, 369 en construcción y 740 en programa (Fidein, 1986: 172-175). Dentro de los anteriores propósitos del Fidein se encuentran diversos apoyos como créditos para la construcción de naves industriales y para arrendamiento de maquinaria y equipo. Asimismo, al promotor de parques industriales le otorga la asesoría necesaria a través de estudios de factibilidad económica, técnica y financiera.

A pesar de que Fidein hasta 1982 administraba únicamente 15% de los 130 parques y ciudades industriales existentes, se puede considerar que su creación contribuyó a la rápida expansión en la construcción de parques que ocurre a partir de 1971.

2. MULTIPLICACIÓN DE PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES DENTRO DE LA ESTRATEGIA GLOBAL DE DESARROLLO (1971-1976)

En 1971 se inicia la rápida expansión del número de parques y ciudades industriales en México. Entre 1971-1976 se construyen 41 que, junto con los 10 realizados hasta 1970, constituyen un sistema de 51. De los 41 proyectos construidos en esta etapa, 32 fueron parques y 9 ciudades industriales (véase el cuadro 1). Su gran número imposibilita el análisis particular, por lo que se presentará una descripción conjunta de las nueve ciudades y otra de los 32 parques.

a) Siglos para culminar una ciudad industrial

Las nueve ciudades industriales realizadas representan 45% del total existente, por lo que este periodo es el más importante en la construcción de este tipo de edificaciones. Es significativo que sólo una de las ciudades es privada (Ciudad Industrial Mitras, en Monterrey), mientras las ocho restantes son públicas; siete de gobiernos estatales y una del gobierno federal (Ciudad Industrial Nueva Tijuana;

CUADRO 1

Número de parques y ciudades industriales construidos, según etapas, 1953-1986^a

Etapas por periodo presidencial	Absolutos		Porcentajes	
	Parques	Ciudades	Parques	Ciudades
Total	110	20	100.0	100.0
a) <i>Etapas experimentales, 1953-1970</i>	5	5	4.5	25.0
Adolfo Ruiz Cortines, 1953-1958	—	2	—	10.0
Adolfo López Mateos, 1959-1964	—	2	—	10.0
Gustavo Díaz Ordaz, 1965-1970	5	1	4.5	5.0
b) <i>Etapas de expansión, 1971-1986</i>	105	15	95.5	75.0
Luis Echeverría Álvarez, 1971-1976	32	9	29.1	45.0
José López Portillo, 1977-1982	55	5	50.0	25.0
Miguel de la Madrid, 1983-1986 ^b	18	1	16.4	5.0

^a El número total de parques y ciudades industriales en México para 1986 es de 130. Sin embargo, para el caso del Parque Industrial de Mexicali, el Industrial Mexicano (Parque Juárez) de Ciudad Juárez y el de Ciudad Sahagún, no fue posible recolectar el cuestionario y el análisis de lo que sigue se realiza considerando 127.

^b En el sexenio de Miguel de la Madrid solamente se incluyen los primeros cuatro años de gobierno.
Fuente: Información del Censo de parques y ciudades industriales en México, 1986, realizado en esta investigación.

véase el cuadro 2). De esta suerte, las ciudades industriales tienden a ser públicas porque requieren de grandes inversiones y presentan una lenta rotación del capital invertido, por lo que difícilmente son proyectos atractivos para la inversión privada.

Un criterio para considerar exitosa a una ciudad industrial podría ser cuando toda la superficie para empresas, vivienda, servicios, etc., estuviera ocupada (vendida o rentada) y que sólo continúe la administración y mantenimiento. Si se acepta este argumento, ninguna de las nueve ciudades ha sido exitosa, pues están lejos de haber saturado la capacidad de absorber las empresas que permite su tamaño. Estas tienen entre 10 y 15 años de operar y, en promedio, se han establecido cinco empresas industriales anualmente; entre todas tienen 558 establecimientos operando y en construcción, y un total acumulado de 110 años de haber iniciado las ventas de lotes.

Si al número de empresas anuales se agrega el tamaño promedio del lote industrial por empresa (8 mil m²), partiendo de la superficie existente para instalaciones industriales se podría estimar el tiempo que requerirían para culminar el proyecto, esto es, llenar de plantas industriales la superficie destinada para ello. Por ejemplo, la Ciudad Industrial Mitras, en Monterrey, Nuevo León, que tiene 1 651 ha de superficie total, planea dedicar 412 para usos industriales. Actualmente tiene 43 empresas que según el promedio de 8 mil m² por empresa, ocupan 3.4 ha. Dispone, por tanto, de 337.5 ha para el establecimiento de empresas, que dan un total de 472 lotes de un promedio de 8 mil m². Si en el futuro lograra atraer cinco empresas anuales requeriría 95 años para cubrir su superficie industrial. Sin embargo, la Ciudad Industrial Mitras en sus 15 años de operaciones sólo ha instalado 2.9 empresas por año, por lo que a esta tasa necesitaría de 163 años para saturarse, esto es, hasta el año 2150. Verdaderamente, las ciudades industriales privadas son para empresarios muy especiales que, de tener conciencia del tiempo que absorbe este tipo de proyectos, los emprenden tesoneramente aceptando que su culminación requerirá de varias generaciones.

No siendo posible analizar cada una de las nueve ciudades industriales, se verá de manera esquemática sólo el caso de la Ciudad Industrial Mitras y la información básica de las restantes.

La Ciudad Industrial Mitras cuenta con una escritura constitutiva del 14 de agosto de 1971, año en que inicia su construcción y ventas. Se localiza en el municipio de Villa de García, Nuevo León, que se encuentra en la periferia de la zona metropolitana de Monterrey al noroeste de su área urbana. Con sus 1 651 ha es significa-

tivamente mayor que la superficie promedio de 514 ha de todas las ciudades industriales del país. Considerando que se localiza en los límites del área urbana, tiene 617 ha para uso habitacional y 412 para uso industrial, mientras que las restantes 592 son para comercio, servicios, áreas verdes, vialidad, reservas, etc. Se inició durante la época del gobernador Eduardo Elizondo, quien respaldó la iniciativa tomada por un grupo de empresarios y banqueros locales que aportaron un capital social de 90 millones de pesos. Éstos fueron invertidos principalmente en las instalaciones de agua, energía eléctrica, drenaje y vialidad que constituyen su infraestructura básica.

A pesar de que únicamente cuenta con 43 empresas (25 en operación y 18 en construcción), se señaló en el cuestionario recolectado que ha vendido 270 lotes, por lo que dada la cercanía con la mancha urbana, se puede deducir que buen número de ellos se ha adquirido con fines especulativos.³

Se señaló que esta ciudad requeriría al menos de un siglo para agotar su superficie industrial. A pesar de estar localizada en la zona metropolitana de Monterrey, la segunda metrópoli industrial del país, su promedio de 2.9 empresas anuales instaladas está muy por debajo del ritmo de crecimiento de otras ciudades industriales de su tipo. En un estudio en profundidad, sería muy interesante determinar las causas del escaso éxito de este proyecto y por el momento únicamente cabría señalar la importancia del factor político. Después de iniciarse la construcción, ocurrió una crisis política y el gobernador renunció al poco tiempo de tomar posesión de su cargo. El nuevo gobierno no continuó con la construcción de infraestructura que se requería en la zona y los criterios urbanísticos de la Dirección de Planificación del Estado de Nuevo León cambiaron, permitiendo únicamente su expansión hacia el oriente de la zona metropolitana regiomontana.

En el cuadro 3 se presentan algunas características de las nueve ciudades industriales. Quizás el indicador más importante para evaluar su desempeño sea el número total de empresas instaladas anualmente, puesto que los años requeridos para su saturación dependen de su tamaño así como del área destinada a uso industrial, pues cuentan con extensiones importantes para vivienda y actividades comerciales. Desde este punto de vista, la C.I. Mitras y la C.I. Nayarita son las de más pobre desarrollo y su saturación tardaría más de un siglo (véase el cuadro 3).

³ En el cuestionario recolectado para esta ciudad industrial, se contestó que alrededor de 12% de los lotes fue adquirido como inversión especulativa, pero las cifras anteriores revelan que el porcentaje debe ser mucho mayor.

CUADRO 2

México: sistema de parques y ciudades industriales por etapas según año de constitución, 1953-1986

Etapas y periodos	Parque industrial (P.I.)	Año del acta constitutiva	Tipo de propiedad	Ciudad industrial (C.I.)	Año del acta constitutiva	Tipo de propiedad
I. ETAPA EXPERI- MENTAL, 1953-1970						
Periodo 1953-1958 (Adolfo Ruiz Cortines)				C.I. Sahagún, Hgo.	1953	P
Periodo 1959-1964 (Adolfo López Mateos)				C.I. Irapuato, Gto.	1953	Pf
Periodo 1965-1970 (Gustavo Díaz Ordaz)				C.I. Valle de Oro, Qro.	1963	P
				C.I. Lagunera, Dgo.	1962	Pe
	P.I. El Vigía, B.C.	1966	P	Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), Mor.	1966	Pe
	P.I. A. Bermúdez, Chih.	1967	P			
	P.I. 5 de Mayo, Pue.	1968	Pe			
	P.I. de Nogales, Son	1968	P			
	P.I. Cartagena, Méx.	1969	P			
II. ETAPA DE EXPANSIÓN, 1971-1986						
Periodo 1971-1976 (Luis Echeverría Álvarez)				C.I. Nva. Tijuana, B.C.	1973	Pf
	P.I. Aguascalientes, Ags.	1975	Pe	C.I. de Durango, Dgo.	1971	Pe
	P.I. del Valle, Ags.	1975	Pe	C.I. de Celaya, Gto.	1972	Pe
	P.I. San Felipe, B.C.	1976	Pf			
	P.I. Pichilingue, B.C.S.	1976	Pf	C.I. Tizayuca Hgo.	1975	Pe
	P.I. de Allende, Coah.	1973	P	C.I. de Morelia, Mich.	1975	Pe
				C.I. Nayarit, Nay.	1972	Pe

P.I. Acuña, Coah.	1972	Pf	C.I. de Villahermosa, Tab.	1972	Pe
P.I. Piedras Negras, Coah.	1971	P	C.I. Carrillo Puerto, Yuc.	1972	Pe
P.I. Zaragoza, Coah.	1976	P	C.I. Mitras, N.L.	1971	P
P.I. Pto. Madero, Chis.	1976	Pf			
P.I. Industriales de Chihuahua, Chih.	1975	P			
P.I. Sahagún, Hgo.	1971	Pe			
P.I. El Oro, Méx.	1973	Pe			
P.I. El Trébol, Méx.	1974	P			
P.I. Santiago Tianguistengo, Méx.	1971	Pe			
P.I. Tenango, Méx.	1973	P			
P.I. Lázaro Cárdenas, Mich.	1974	Pf			
P.I. El Carmen, N.L.	1976	Pe			
P.I. Dr. González, N.L.	1974	Pf			
P.I. Gral. Mariano Escobedo, N.L.	1971	Pe			
P.I. Pesquería, N.L.	1976	Pe			
P.I. Resurrección, Pue.	1971	P			
P.I. Benito Juárez, Oro.	1972	Pe			
P.I. Alfredo Bonfil, Sin.	1976	Pf			
P.I. Rodolfo Sánchez Taboada, Son.	1976	Pf			
P.I. Terrazas del Cid, Son.	1974	P			

CUADRO 2
(continuación)

<i>Etapas y periodos</i>	<i>Parque industrial (P.I.)</i>	<i>Año del acta constitutiva</i>	<i>Tipo de propiedad</i>	<i>Ciudad industrial (C.I.)</i>	<i>Año del acta constitutiva</i>	<i>Tipo de propiedad</i>
	P.I. Empresas CYLSA, Tam.	1972	P			
	P.I. Octaviano Longoria, Tam.	1975	P			
	P.I. Reynosa-Roca In., Tam.	1974	P			
	P.I. Bruno Pagiai, Ver.	1972	Pe			
	P.I. Yucalpetén, Yuc.	1976	Pf			
	P.I. Mexicanos, Chih.	1971	P			
<i>Periodo 1977-1982</i> (José López Portillo)	P.I. El Sauzal, B.C.	1982	Pf	C.I. León, Gto.	1978	Pm
	P.I. Campeche, Camp.	1980	Pe	C.I. De Iguala, Gro.	1979	Pe
	P.I. Laguna Azul, Camp.	1979	Pf	C.I. de Linares, N.L.	1977	Pf
	P.I. Lerma, Camp.	1977	Pf	C.I. Matamoros, Tam.	1979	Pm
	P.I. Amistad, Coah.	1980	Pf	C.I. Xicoténcatl, Tlax.	1980	Pe
	P.I. Las Torres, Coah.	1981	P			
	P.I. de Torreón, Coah.	1978	Pm			
	P.I. Aeropuerto, Chih.	1980	Pe			
	P.I. Panamericano, Chih.	1982	P			
	P.I. Omega, Chih.	1981	P			
	P.I. Río Bravo, Chih.	1978	P			
	P.I. Cuauhtémoc, Chih.	1980	Pe			

Complejo Industrial					
Chihuahua, Chih.	1980	Pe			
P.I. Delicias, Chih.	1982	Pm			
P.I. Parral, Chih.	1980	Pe			
P.I. Sta. Croce, Gto.	1982	P			
P.I. La Reforma,					
Hgo.	1979	Pe			
P.I. Tepeji del Río,					
Hgo.	1980	P			
P.I. De Tula, Hgo.	1980	Pn			
P.I. El Salto, Jal.	1980	P			
P.I. Químico-Farm.,					
Jal.	1978	P			
P.I. Coecillo, Méx.	1980	P			
P.I. El Cerrillo, Méx.	1982	Pe			
P.I. Atlacomulco, Méx.	1978	Pe			
P.I. Toluca, Méx.	1979	P			
P.I. Cuautla, Mor.	1978	P			
P.I. Ciénega de Flores,					
N.L.	1978	Pe			
P.I. Sabinas Hidalgo,					
N.L.	1978	Pe			
P.I. Tuxtepec, Oax.	1961	Pm			
P.I. Puebla 2000, Pue.	1981	Pe			
P.I. Texmelucan, Pue.	1981	Pe			
Fracc. Agroindustrial de					
La Cruz, Qro.	1978	P			
P.I. El Marqués, Qro.	1979	P			
P.I. Sn. Juan del Río,					
Qro.	1981	Pe			
P.I. Balvanera, Qro.	1980	Pe			
P.I. Carrillo Puerto,					
Q. Roo	1980	Pe			

CUADRO 2
(continuación)

<i>Etapas y periodos</i>	<i>Parque industrial (P.I.)</i>	<i>Año del acta constitutiva</i>	<i>Tipo de propiedad</i>	<i>Ciudad industrial (C.I.)</i>	<i>Año del acta constitutiva</i>	<i>Tipo de propiedad</i>
	P.I. Chetumal, Q. Roo	1982	Pm			
	P.I. de Agua Prieta, Son.	1980	Pm			
	P.I. de Caborca, Son.	1981	Pm			
	P.I. de Cd. Obregón, Son.	1978	Pm			
	P.I. de Cananca, Son.	1981	Pe			
	P.I. de Empalme, Son.	1980	Pm			
	P.I. Hermosillo, Son.	1980				
	P.I. de Yavaros, Son.	1979	Pf			
	P.I. de Navojoa, Son.	1981				
	P.I. Puerto Peñasco, Son.	1977	Pm			
	Promotora Ind. de Sn. Luis, R.C., Son.	1980	P			
	P.I. El Cid de Nogales, Son.	1981	P			
	Frac. Ind. del Norte, Tam.	1977	Pf			
	P.I. de la Pesca, Tam.	1981				
	P.I. Córdoba, Ver.	1978	P			
	P.I. Calera, Zac.	1977	Pe			
	P.I. Guadalupe, Zac.	1980	Pe			
	P.I. Mexicali, B.C.	1979	P			

Periodo 1983-1986 (Miguel de la Madrid)	C.I. de Nogales, Son.	1980	P	Fideicomiso El Florido B.C.	1986	P
	P.I. El Vergel, Ags.	1986	P			
	P.I. Fideicomiso Industrial Marán, B.C.	1985	P			
	P.I. Nuevo Parque Industrial, B.C.S.	1986	Pe			
	P.I. Colima, Col.	1984	Pe			
	P.I. Const. Fco. Ramirez, Col.	1984	Pe			
	P.I. Paquime, Chih.	1985	Pe			
	P.I. Guadaluajara, Jal.	1986	Pe			
	P.I. El Salto 90, Jal.	1985	P			
	P.I. El Laurei, Jal.	1983	P			
	P.I. Belenes del Norte, Jal.	1986	P			
	P.I. Sn. Antonio Buenavista, Méx.	1983	Pe			
	P.I. Exportec, Méx.	1985	Pe			
	P.I. Nueva Estación 2, Sin.	1986	P			
	P.I. de Río Grande, Tam.	1985	P			
	P.I. de Altamira, Tam.	1986	Pf			
	P.I. P. Tuxpan, Ver.	1985	Pf			
	P.I. Poligono Industrial, Yuc.	1984	P			
	P.I. Yucatán, Yuc.	1985	Pm			

^a P, parque industrial privado; Pf, parque público federal; Pe, parque público estatal, y Pm, parque mixto (público y privado).
Fuente: Censo de parques y ciudades industriales en México, 1986, realizado en esta investigación.

Como ciudades industriales de desarrollo medio se puede señalar a la C.I. Carrillo Puerto, Yucatán; C.I. Villahermosa, Tabasco; C.I. Durango, y C.I. Michoacán. Estas tienen entre 5-6 empresas instaladas actualmente, aunque su tiempo de saturación varíe significativamente por la combinación de superficie total y aquella destinada a uso industrial.⁴ Así, mientras la C.I. Villahermosa requeriría 27 años para saturarse, en la C.I. Durango serían 105 años, pues aunque esta última tiene más empresas totales e instaladas anualmente, es más grande y destina mayor porcentaje de su superficie a la industria (véase el cuadro 3).

Finalmente se tienen como ciudades relativamente más exitosas a C.I. Nueva Tijuana, Baja California; C.I. Celaya, Guanajuato; y C.I. Tizayuca, Hidalgo. La primera es la más exitosa, pues tiene más lotes vendidos, más empresas en operación y construcción, así como instaladas anualmente, aunque por dedicar una mínima parte a vivienda tardará aún 35 años en saturarse, mientras que las otras dos lo harán en dos décadas más (véase el cuadro 3).

b) El parque industrial: otro proceso secular

Los 32 parques industriales construidos entre 1971-1976 presentan diferencias significativas en características como tamaño, número de empresas instaladas, lotes vendidos, etc. Estas diferencias justifican un análisis de caso de algunos de ellos para determinar los nexos entre sus características y su nivel de desarrollo, pero en esta investigación se optó por tener una visión completa del sistema en su conjunto. El éxito o fracaso de cada parque se puede considerar desde un punto de vista microeconómico, esto es, como proyectos individuales, pero también según logren alcanzar las metas regionales establecidas como sus objetivos más importantes. En la investigación en la cual este trabajo se inscribe se analizarán tanto el desempeño individual como los resultados del sistema en su conjunto según metas territoriales de descentralización industrial y reducción de las desigualdades regionales.

En relación al tamaño de los parques, el más grande es el Bruno Pagliai, de Veracruz, Ver., con 411 ha mientras que el menor es el Parque Industrial Zaragoza, en el municipio del mismo nombre en Coahuila, que tiene únicamente 3 ha. En promedio, los 32 parques

⁴ La estimación es, por tanto, relativa, pues no se considera el tiempo para saturar el área de vivienda y de usos comerciales. Sin embargo, con las salvedades del caso, en general sí son significativos los años requeridos para su saturación, y el desempeño general de la ciudad industrial.

tienen una extensión de 99.3 ha, que es significativamente inferior a las 560 ha que tuvieron las nueve ciudades industriales construidas en este mismo periodo (véase el cuadro 3). Cabe señalar que aunque el tamaño y número de lotes determinan, *ceteris paribus*, su tiempo de culminación, como las circunstancias varían entre los diferentes parques el periodo en que se completaría su desarrollo, es decir, cuando estén instaladas todas las empresas que su capacidad permita, no está en correspondencia con su superficie total. Así, el parque Zaragoza requeriría de 30 años para saturarse, mientras que el Bruno Paglia se estima que lo hará en 45 años, esto es, 50% más de tiempo pero con casi 14 000% más de tamaño. En general, dada la gran variedad en tamaño de los parques, no se deriva la existencia de alguna política que especifique si los parques deben tener alguna extensión definida que fuera compatible con los objetivos del programa nacional (véase el cuadro 3).

En términos de las *empresas establecidas*, se observa que la Ciudad Industrial Aguascalientes con 11 años de haberse iniciado, cuenta con 147 empresas en operación y en construcción, mientras que el P.I. del Valle, Aguascalientes, con sólo un año operando no tiene ninguna. La diferencia en el número de empresas es debido, obviamente, a los distintos periodos de existencia de los parques. Sin embargo, se puede comparar con el P.I. Puerto Madero, Chiapas, que tiene 10 años funcionando y 234 ha de superficie total y cuenta únicamente con seis empresas en operación. Así, mientras el P.I. Aguascalientes necesita de 17 años para saturar sus lotes al ritmo que lo ha venido haciendo, este último lo haría en 270 años (véase el cuadro 3). Como proyectos de inversión, existen parques exitosos y otros que no lo son.

El número de lotes vendidos es muy diferente al de empresas en operación porque, aunque en general a más lotes vendidos mayor número de empresas instaladas, ocurre un lapso significativo entre su compra y la construcción de la planta, así como por aquéllos comprados como inversión, especulativa o no. Así, el parque Ciudad Industrial Aguascalientes ha vendido todos sus 223 lotes a pesar de que tiene 147 empresas operando o en construcción. En los 76 lotes no edificados se ha programado la construcción de una planta, pero no se sabe cuándo se realizará.⁵ Un caso diferente es el P.I.

⁵ En este caso el número de años requeridos para su saturación se obtuvo dividiendo los 76 lotes no edificados por el promedio de empresas instaladas anualmente (12.2). Para todos los demás casos los años necesarios para la saturación del parque se calcularon considerando los lotes desocupados entre las empresas anuales instaladas.

CUADRO 3

Indicadores básicos de los parques y ciudades industriales en la etapa de expansión, periodo 1971-1976

Nombre del parque o ciudad industrial	Años de operación	Superficie (ha)	Lotes vendidos	Empresas en operación y construcción	Empresas instaladas anualmente	Años requeridos para su saturación
CIUDAD INDUSTRIAL (C.I.)						
C.I. Nva. Tijuana, B.C.	13	403	238	94	7.2	35
C.I. Durango, Dgo.	15	623	198	82	5.5	105
C.I. Celaya, Gto.	14	490	126	69	7.0	20
C.I. Tizayuca, Hgo.	11	300	187	68	6.2	19
C.I. de Morelia, Mich.	10	354	86	58	5.8	53
C.I. Nayarita, Nay.	10	452	51	22	2.2	126
C.I. Mitras, N.L.	15	1651	270	43	2.9	173
C.I. Villahermosa, Tab.	14	358	85	68	5.2	27
C.I. Carrillo Puerto, Yuc.	14	414	195	67	5.0	63
PARQUE INDUSTRIAL (P.I.)						
P.I. Aguascalientes, Ags.	12	213	223	147	12.2	17
P.I. del Valle, Ags.	0	114	0	0	0.0	indefinido
P.I. Sn Felipe, B.C.	4	22	2	2	0.5	46
P.I. Pichilingue, B.C.S.	6	18	15	3	0.5	46
P.I. de Allende, Coah.	12	35	2	1	0.1	219
P.I. Acuña, Coah.	14	20	1	1	0.1	142
P.I. Piedras Negras, Coah.	15	20	6	6	0.4	27
P.I. Zaragoza, Coah.	10	3	1	1	0.1	30
P.I. Pto. Madero, Chis.	10	234	5	6	0.6	270
P.I. Industriales de Chih.	11	75	26	26	2.4	13

	1	33	0	0	0	0	indefinido
P.I. Cd. Sahagún, Hgo.	10	107	35	1	1	0	700
P.I. El Oro, Méx.	12	52	38	11	9	.9	54
P.I. El Trébol, Méx.	15	38	107	19	1.2	1.2	88
P.I. Santiago Tianguistenco, Méx.	13	18	56	18	1.4	1.4	40
P.I. Tenango, Méx.	2	240	4	4	2	2	63
P.I. Lázaro Cárdenas, Mich.	7	11	2	2	0.3	0.3	87
P.I. Sn. Blas, Nay.	10	74	22	25	0.9	0.9	35
P.I. El Carmen, N.L.	8	81	12	12	1.5	1.5	42
P.I. Dr. González, N.L.	6	200	77	15	2.0	2.0	73
P.I. Mariano Escobedo, N.L.	10	18	23	15	1.5	1.5	15
P.I. Pesquería, N.L.	18	40	29	19	1.0	1.0	28
P.I. Resurrección, Pue.	14	341	98	46	3.3	3.3	34
P.I. Benito Juárez, Qro.	10	61	113	70	7.0	7.0	20
P.I. Alfredo Bonfil, Sin.	10	160	10	10	1.0	1.0	102
P.I. Rodolfo Sánchez Taboada, Son.	12	4	3	3	0.3	0.3	22
P.I. Terrazas del Cid, Son.	14	21	9	9	0.6	0.6	24
P.I. Empresas CYLSA, Tam.	5	105	5	3	0.6	0.6	115
P.I. Octaviano Longoria, Tam.	12	300	19	16	1.3	1.3	160
P.I. Reynosa-Roca In., Tam.	12	411	128	85	7.0	7.0	45
P.I. Bruno Paglai, Ver.	10	121	31	30	3.0	3.0	27
P.I. Yucaltepetén, Yuc.							

Fuente: Censo de parques y ciudades industriales en México, 1986, realizado en esta investigación.

Tianguistengo, en el Estado de México, que únicamente cuenta con 19 empresas establecidas o en construcción aunque los 88 lotes restantes fueron ya vendidos, al parecer con propósitos especulativos, pues la administración no tiene noticias de que existan empresas programadas para construirse. El cuadro 3 presenta esta información para cada parque. Baste mencionar que las prácticas especulativas distorsionan los objetivos básicos de estos instrumentos porque los terrenos baldíos significan una subutilización de la infraestructura y la elevación de sus precios. Esto frena el crecimiento industrial al encarecer la inversión en tierra que deben enfrentar las nuevas empresas.

Finalmente, para evaluar el desempeño de cada parque se requiere considerar, además de sus características diferenciales (tamaño, número de lotes, infraestructura, etc.), la información de las empresas establecidas (monto de la inversión, mano de obra ocupada, valor de la producción, etc.). Con las reservas del caso, no obstante, se puede considerar que el promedio anual de empresas en operación y en construcción, por ser una medida relativa, se puede considerar razonablemente como un indicador de su eficiencia como proyecto individual. A esto se agregarían los años necesarios para saturar su superficie disponible para el establecimiento de empresas, aunque esto dependa del tamaño del parque y no sea un indicador enteramente comparable.

Considerando el total de empresas en cada parque y los años que lleva operando, se calcula el promedio anual de empresas instaladas. Evidentemente, el propósito de cada parque es lograr establecer el mayor número posible de empresas y completar su cupo lo más rápido posible. Cuando se logre esto, se puede considerar que su etapa de realización está terminada y continuará, durante toda su existencia, únicamente con la etapa de administración y servicio. En una palabra, entre más rápido vendan, mayor rentabilidad, y entre más se demoren en hacerlo, mayores pérdidas. En términos internacionales se suele fijar 10 años como el tiempo necesario para la saturación de un parque.

Según el promedio anual de empresas establecidas, se tiene que 22 parques tuvieron menos de 1.9; cuatro entre 2.0 y 2.8; dos entre 2.9 y 3.9; y tres, finalmente, de 6.0 y más.⁶ Considerando que el promedio total anual de empresas para el conjunto de las 127 ciu-

⁶ No se considera el P.I. Mexicano (cuadro 2) pues no proporcionó la información del cuestionario realizado para esta investigación, por lo que en el cuadro 3 se presentan 31 parques de los 32 construidos en el periodo 1971-1976.

dades y parques industriales a los que se aplicó el cuestionario es de 2.8, se tiene que 83.8% de los construidos entre 1971-1976 han tenido menor cantidad de empresas establecidas que dicho promedio. Los tres parques con mayor atracción de empresas fueron el parque de Aguascalientes, con 13.3 anuales, el Alfredo J. Bonfil, de Mazatlán, Sinaloa y el Bruno Pagliai, de Veracruz, ambos con 7.0 anuales (véase el cuadro 3). Como estos tres parques se encuentran fuera de la influencia inmediata de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, esto es, de los principales centros industriales del país, se puede considerar que su éxito es resultado de una planeación y administración adecuadas. Analizarlos en profundidad permitiría identificar los factores que explican su desarrollo y, con ello, tratar de que se establezcan en los parques con resultados insatisfactorios para mejorar su desempeño.

Los dos parques que tuvieron entre 2.9 y 3.9 empresas por año se pueden considerar con desarrollo aceptable: Benito Juárez, Querétaro y Yucalpetén, Yucatán. Los 26 parques restantes, que constituyen 83.8% del total de los construidos en este periodo, están lejos de poder considerarse exitosos y algunos de ellos, como el Puerto Madero, en Chiapas, con 0.6 empresas anuales; El Oro, en el Estado de México, con 0.1; el Octaviano L. Longoria, con 0.6, etc., prácticamente no se han desarrollado (véase el cuadro 3).

Con base en el promedio anual de empresas construidas en cada parque y el número de lotes sin edificar, se puede estimar el tiempo que requerirían para saturarse, es decir, construir fábricas en todos sus lotes. Este tiempo, junto con el lapso transcurrido desde su inicio, sería el tiempo total requerido para culminar su etapa de realización.

Ningún parque lo hizo en 10 años o menos, según los parámetros internacionales. Existen cuatro, sin embargo, que se realizarán en un periodo de entre 11 y 20 años: Aguascalientes en 17 años; Pesquería, en 15 años; Industriales de Chihuahua, en 13 años, y Alfredo J. Bonfil, en 20 años. Se acaba de ver que todos éstos, a excepción del de Pesquería (que se completará rápidamente porque sólo tiene 18 ha de extensión), son los que han atraído un número considerable de empresas anualmente y se pueden considerar como los más exitosos. De los restantes 27 parques, seis se realizarían entre 21 y 30 años; tres entre 31 y 40; cuatro entre 41 y 50; cinco entre 51 y 100 años y, finalmente, nueve requerirían más de un siglo en culminarse. Estos representan casi 30% del total y algunos están abandonados como El Oro, en el Estado de México, que necesitaría siete siglos para realizarse completamente (véase el cuadro 3).

En síntesis, desde la perspectiva de que los parques son instrumentos de promoción industrial, se puede decir que de los 32 construidos en el periodo 1971-1976, cuatro de cada cinco han tenido un desarrollo claramente insatisfactorio. En 22 el número anual de empresas establecidas es menor de 1.9, por lo que a este ritmo requerirían de décadas y aun siglos para saturarse. Es indispensable, por ende, que la *dimensión tiempo* sea rigurosamente incorporada en cualquier intento por realizar una planeación integrada de todo el sistema y evitar los grandes dispendios de inversión en infraestructura en parques que nunca se van a concluir y no la van a utilizar.

3. EL GRAN AUGE EN LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES, 1977-1982

A partir de 1977 se acelera significativamente la creación de parques y ciudades industriales y entre 1977-1982 se construyen 60. Estos se dividen en 55 parques y cinco ciudades industriales, observándose que mientras los primeros aumentan en relación al periodo anterior, las segundas se reducen (véase el cuadro 2). Los 60 nuevos parques y ciudades se suman a los 51 construidos hasta 1976 para conformar un sistema de 111 en 1982. Aunque es imposible analizar cada uno en detalle, se estudiarán en conjunto, diferenciando las ciudades de los parques, pero ejemplificando con cierta profundidad en los casos de interés particular.

a) Ciudades industriales en eterna construcción

La primera ciudad industrial del periodo fue C.I. Linares, localizada en el estado de Nuevo León. Posteriormente se construyeron las de León, Guanajuato; Iguala, Guerrero; Matamoros, Tamaulipas, y, finalmente, Xicoténcatl, Tlaxcala (véase cuadro 2). Estas ciudades representan 25% del total existente, por lo que este periodo es el segundo más importante en cuanto a construcción, después de 1970-1976. Evidenciando la complejidad de realizar este tipo de proyectos como inversión individual, ninguna de las cinco ciudades es privada, aunque la C.I. de León se realizó en forma mixta entre los gobiernos federal y estatal, que aportaron 70%, y particulares, que participaron con el 30% restante. De las otras ciudades, las de Iguala y Xicoténcatl son una iniciativa de los gobiernos estatales, la de Linares es federal y la de Matamoros estatal y federal.

Las ciudades industriales de León y de Matamoros son las únicas que presentan un desarrollo satisfactorio. La de León inicia sus

ventas en 1979 y cuenta con una superficie de 374 ha, de las cuales 185 son para uso industrial y se encuentran divididas en 400 lotes. Hasta 1986 se habían establecido 42 firmas a razón de seis anuales, esto es, a un ritmo notablemente mayor que el 2.8 de promedio en todo el conjunto de parques y ciudades industriales. Con base en este criterio, se puede considerar como proyecto exitoso, aunque requiera aún de 60 años para culminar su realización, esto es, para establecer fábricas en sus 358 lotes desocupados. Con el tiempo que tiene funcionando se necesitarían 67 años en total para su saturación (véase el cuadro 4). Para la C.I. Matamoros se estimó que cuenta con 268 lotes industriales incluyendo su superficie de reservas y si se encuentran 27 ocupados restan 241 por hacerlo. Si en el futuro se establecieran las 4.5 empresas anuales que lo han venido haciendo en sus seis años de funcionamiento, requeriría de 53 años para que los lotes disponibles se llenaran y el proyecto absorbería 59 años para su completa saturación (véase el cuadro 4).

Las ciudades industriales Xicoténcatl, Tlaxcala; Iguala, Guerrero y Linares, han estado creciendo muy lentamente. La C.I. Xicoténcatl se encuentra a 28 km al norte de la ciudad de Tlaxcala, en el municipio de Tetla, cuya cabecera tiene 10 mil habitantes. Inició sus ventas en 1978 y considerando sus reservas territoriales se estima cuenta con 148 lotes para industria. Se han vendido 12 lotes y establecido otras tantas empresas a razón de 1.5 anuales. Si mantiene este bajo ritmo necesitaría 94 años para saturarse; con los ocho que tiene funcionando, suma más de un siglo su total realización (véase el cuadro 4). La C.I. de Iguala se localiza en la ciudad de ese nombre que cuenta con alrededor de 100 mil habitantes. En 1980 inició las ventas de sus 223 lotes industriales y aunque se habían vendido 69 hasta 1986, únicamente tiene nueve empresas establecidas o en construcción, esto es, un promedio anual de 1.5. A este ritmo llevaría 143 años llenar sus 214 lotes, por lo que el proyecto completo abarcaría siglo y medio (véase el cuadro 4). Finalmente la C.I. Linares se localiza a 130 km de Monterrey, segunda ciudad industrial del país. Cuenta con 316 lotes industriales que a razón de 1.3 empresas anuales se saturaría en 243 años; así, sumados los nueve transcurridos desde su fundación, requeriría de dos siglos y medio para culminar su etapa de realización, esto es, hasta el año 2240.

Las cinco ciudades industriales anteriores representan 25% del total existente y parecen representar las últimas experiencias de estos instrumentos en México, pues en el periodo siguiente, como se verá, sólo se inicia la construcción de una. De estas cinco ciudades

CUADRO 4

México: indicadores básicos de los parques y ciudades industriales en la etapa de expansión, 1977-1982

Nombre del parque o ciudad industrial	Años de operación	Superficie (ha.)	Lotés vendidos	Empresas en operación y construcción	Empresas instaladas anualmente	Años requeridos para su saturación
CIUDAD INDUSTRIAL (C.I.)						
C.I. de Linares, N.L.	9	473	76	12	1.3	252
C.I. de León, Gto.	7	374	290	42	6.0	67
C.I. de Iguala Gro.	6	331	69	9	1.5	149
C.I. de Matamoros, Tam.	6	404	51	27	4.5	59
C.I. Xicotécatl, Tlax.	8	373	12	12	1.5	102
PARQUE INDUSTRIAL (P.I.)						
P.I. El Sauzal, B.C.	4	37	2	2	0.5	150
P.I. Campeche, Camp.	5	142	20	12	2.4	40
P.I. Laguna Azul, Camp.	7	73	38	13	1.8	27
P.I. Lerma, Camp.	9	130	37	24	2.6	39
P.I. Amistad, Coah.	14	200	5	5	0.4	349
P.I. Las Torres, Coah.	4	67	13	5	1.2	60
P.I. Torreón, Coah.	6	196	102	86	10.7	13
P.I. Aeropuerto, Chih.	2	73	11	7	3.5	14
P.I. Panamericano, Chih.	1	82	2	1	0.1	57
P.I. Omega, Chih.	5	77	22	24	4.8	11
P.I. Río Bravo, Chih.	12	82	32	15	1.2	47
P.I. Cuauhtémoc, Chih.	2	130	8	3	1.5	60
Complejo Industrial Chihuahua, Chih.	6	865	36	36	6.0	100
P.I. Delicias, Chih.	4	389	4	3	0.75	360
P.I. Parral, Chih.	1	82	1	0	0.0	indefinido
P.I. Sta. Croce, Gto.	3	11	57	4	1.3	49
P.I. La Reforma, Hdgo.	7	349	34	13	1.8	134
P.I. Tepeji del Río, Hgo.	6	500	25	11	1.8	21

P.I. Tula, Hgo.	5	92	33	4	0.8	166
P.I. El Salto, Jal.	6	68	42	8	1.3	35
P.I. Químico-Farmacéutico, Jal.	8	170	10	6	0.7	25
P.I. El Cocillo, Méx.	15	20	15	10	0.6	90
P.I. El Cerrillo, Méx.	4	55	29	10	2.5	19
P.I. Atlacomulco, Méx.	4	232	62	21	7.7	19
P.I. Toluca, Méx.	7	28	16	16	2.2	8
P.I. Cuautla, Mor.	6	113	29	26	4.3	18
P.I. Ciénega de Flores, N.L.	8	81	35	8	1.0	89
P.I. Sabinas Hidalgo, N.L.	6	58	8	1	0.6	79
P.I. Tuxtepec, Oax.	5	43	2	0	0.0	indefinido
P.I. Puebla 2000, Pue.	5	90	56	33	6.6	14
P.I. Texmelucan, Pue.	4	81	2	2	0.5	92
Fracc. Agroindustrial de La Cruz, Qro.	8	61	69	11	1.3	52
P.I. El Marqués, Qro.	7	65	0	0	0.0	indefinido
P.I. Sn. Juan del Río, Qro.	4	98	12	8	2.0	54
P.I. Balvanera, Qro	6	96	25	14	2.3	27
P.I. Carrillo Puerto, Q. Roo	3	15	2	2	0.7	15
P.I. Chetumal, Q. Roo	2	28	31	6	3.0	29
P.I. de Agua Prieta, Son.	1	30	0	0	0.0	indefinido
P.I. de Caborca, Son.	1	32	2	2	2.0	24
P.I. de Cd. Obregón, Son.	6	219	111	57	9.5	21
P.I. de Hermosillo, Son	6	278	127	54	9.0	33
P.I. de Yavaros, Son.	7	10	5	6	0.8	8
P.I. de Navjoa, Son.	5	97	21	6	1.2	72
P.I. Puerto Peñasco, Son.	7	35	35	19	2.7	29
Promotora Industrial de San Luis R.C., Son	1	130	15	4	4.0	31
C.I. Nogales, Son.	6	24	1	1	0.2	118
P.I. El Cid de Nogales	5	3	6	6	1.2	5
Fracc. Industrial del Norte, Tams.	7	282	6	6	0.8	229
P.I. P. de la Pesca, Tam.	6	32	6	2	0.3	263
P.I. Córdoba, Ver.	8	30	28	1	0.1	508
P.I. Calera, Zac.	1	184	12	6	6.0	17
P.I. Guadalupe, Zac.	6	460	34	32	5.6	26

Fuente: Censo de parques y ciudades industriales en México, 1986, realizado en esta investigación.

únicamente dos pueden considerarse con un desarrollo aceptablemente satisfactorio y las restantes necesitarán siglos para su culminación, reflejando una lamentable planeación.

b) Nuevos parques y viejos errores

Entre 1977-1982 se realizan la mitad de los parques existentes en México, por lo que es una etapa de auge en su construcción (véanse los cuadros 1, 2 y 4). De los 54 parques de que se dispone cuestionario, 41 aumentaron el número de empresas en menos de 2.8 anuales, que es la media para todo el sistema: 75.9% presentan pobres resultados.⁷ No obstante, existen 13 parques con crecimiento anual de empresas mayor al 2.8, destacando que siete tienen seis o más, por lo que se pueden considerar como exitosos (véase el cuadro 4).

Los 41 parques con crecimiento insuficiente se pueden dividir en 33 con un aumento anual de empresas de entre 0-1.0 y ocho entre 2-2.8, esto es, con relativamente mejor desempeño (véase el cuadro 4). Los parques de muy pobre desarrollo se pueden ejemplificar con los casos del Amistad, del Tula y del Delicias.

El P.I. Amistad se localiza en Ciudad Acuña, Coahuila. Tiene acta constitutiva de 1980, aunque inició ventas desde 1972, por lo que hasta 1986 tenía 14 años operando. Sus 200 ha de superficie se dividen en 139 lotes, de los cuales únicamente cinco han sido ocupados por fábricas a un ritmo de 0.4 anuales. Para construir empresas en sus 134 lotes baldíos a este ritmo transcurrirían 335 años, que con los 14 que ha operado suman 349, y se saturaría, por tanto, hasta el año 2322.

El P.I. Tula se encuentra cerca de la localidad de Tula, Hidalgo, a una distancia de 64 km de la zona metropolitana de la ciudad de México. El parque es mixto (público y privado) y tiene una superficie de 92 ha subdivididas en 133 lotes. Cuenta con cuatro empresas, una compañía constructora y tres firmas que están construyendo sus naves, por lo que en sus cinco años tiene un promedio anual de 0.8 empresas establecidas o en construcción que de mantenerse absorbería 161 años para saturar sus 129 lotes sin ocupar.

Finalmente, el P.I. Delicias está establecido en la ciudad de ese nombre, que tiene alrededor de 120 mil habitantes. El parque es propiedad mixta y cuenta con 388 ha de superficie que se pueden di-

⁷ Se construyeron 55 parques entre 1977-1982 como se observa en el cuadro 1, pero no se proporcionó la información del P.I. Mexicali, por lo que éste no aparece en el cuadro 4.

vidir en 270 lotes, en los cuales sólo existen tres firmas (dos operando y una en construcción). Su promedio anual de empresas es de 0.75 y a ese ritmo requeriría tres siglos y medio para ocupar los 257 lotes disponibles.

En contraste con los anteriores parques, existen 13 con una dinámica satisfactoria pues presentan un crecimiento anual de empresas mayor que el 2.8 de promedio de todo el sistema. Ejemplos de estos serían los parques de Guadalupe, Torreón, Hermosillo, Puebla 2000 y Atlacomulco: el P.I. Guadalupe tiene 32 empresas, a un ritmo de 5.6 instaladas anualmente; el P.I. Torreón tiene 86 establecidas a un promedio de 10.7 anuales (de mantenerse se saturaría en el breve periodo de 13 años); en el P.I. Hermosillo sus 54 empresas representan nueve anuales, aunque por su gran tamaño requeriría 33 años en saturarse; el P.I. Puebla 2000, que posee 33 empresas que se han localizado a un ritmo de 6.6 anuales, podría saturarse en 14 años; el P.I. Atlacomulco, en el Estado de México, donde sus 31 empresas han crecido en 7.7 anuales, se saturaría en 19 años (véanse los 13 parques en el cuadro 4).

En fin, en el sexenio 1977-1982 de los 54 parques construidos 41 tuvieron un desarrollo insatisfactorio y en 13 fue exitoso; se puede considerar que sólo uno de cada cuatro fue adecuadamente localizado, planeado y administrado.

4. CRISIS ECONÓMICA Y REDUCCIÓN EN LA EDIFICACIÓN DE NUEVOS PARQUES, 1983-1986

La profunda crisis económica que emergió en 1982 y que no ha sido posible superar, frenó drásticamente el crecimiento de la industria nacional y, como reflejo, la construcción de parques y ciudades industriales. Si en el periodo 1971-1976 se realizaron anualmente 6.8 de estos instrumentos y en 1977-1982 se elevaron a 10, en 1983-1986 se redujeron a 4.7 anuales. No obstante, en estos cuatro últimos años se construyeron 19 que, junto con los 111 existentes, conforman en 1986 un sistema de 130 parques y ciudades industriales en México (véase el cuadro 1).

a) La última ciudad industrial: submetrópoli "El Florido"

Al sureste de Tijuana, en dirección a la carretera hacia Tecate, se ha escriturado en 1986 una gran ciudad industrial de 2 300 ha de las cuales, en una etapa inicial, se dedicarán 300 a industria, 250

a vivienda, 80 áreas comerciales, 400 de áreas verdes y vialidad y las restantes 1 270 se mantendrán de reserva (véase el cuadro 5). Su gran extensión le permite anunciarse como una submetrópoli de Tijuana y es una iniciativa de un grupo de empresarios que cuentan con apoyo financiero del gobierno estatal para la realización del proyecto. En la parte de vivienda ya se encuentran lotificadas las manzanas y existen varias decenas de casas autoconstruidas por sus moradores, formando áreas populares casi sin urbanizar, pues aún no se han introducido los servicios elementales, contando únicamente con energía eléctrica. En la parte industrial se está introduciendo la infraestructura básica pero aún no se ha vendido ningún lote ni establecido empresa alguna. Estimando la posibilidad de disponer de 947 lotes industriales en total, al ritmo medio de empresas anuales establecidas (2.8) tardaría más de tres siglos en saturarse y si lo hiciera a una tasa acelerada del doble del promedio (5.6), requeriría 169 años. Sea como fuere, la perspectiva de este gran proyecto dependerá en gran medida del futuro de la industria maquiladora, pues es indudable que es el tipo de empresas que presenta la mayor dinámica en toda la frontera norte. Sin embargo, aún si se mantiene la rápida expansión de esta industria, la submetrópoli "El Florido" requerirá al menos de un siglo para su culminación.

b) Parques de reciente construcción sin perspectivas definidas

En los cuatro años del gobierno de Miguel de la Madrid que van de 1983 a 1986, se construyeron 18 parques industriales. Continuando con el criterio de agruparlos por empresas anuales instaladas, 11 tienen menos de 1.9 y cuatro entre 2.0 y 2.8; esto es, 83.3% de los 18 están por debajo del promedio de todo el conjunto y pueden considerarse poco exitosos, aunque podrá ser una conclusión aventurada debido al poco tiempo que llevan de existencia. De los tres restantes, uno presenta entre 3.0 y 5.9 empresas anuales (5.5%) por lo que tiene un desarrollo satisfactorio y dos (11.2%), con más de 6.0 establecimientos anuales, son de gran éxito hasta el momento (véase el cuadro 5).

Ha quedado claro a través del análisis de los parques y ciudades industriales en los anteriores periodos que requieren décadas y aun siglos para culminarse. Cabe aclarar que los parques presentados en este acápite tienen en su mayoría únicamente un año operando, por lo que sería quizás prematuro evaluarlos igual que los otros. No obstante, considerando que existen diferencias notables en su desempeño, con las reservas del caso se estudian de igual forma que

los anteriores. Los 15 parques con desarrollo insatisfactorio —menos de 2.8 empresas anuales— se presentan en el cuadro 5, y cabría hacer notar los casos de P.I. Tuxpan y del Francisco Ramírez Villarreal.

El Parque Industrial Tuxpan esta localizado en Tuxpan, Veracruz y es de propiedad federal a cargo del Fondepport. Aunque inició sus ventas en 1978, su escritura constitutiva es de 1985 y fue ubicado en este periodo. Tiene una superficie total de 30 ha divididas en 18 para industria, siete de servicios y cinco para vialidad. Ha vendido un total de 16 lotes en los cuales únicamente se han establecido cuatro empresas que en sus ocho años de funcionamiento hacen un promedio de 0.5 anuales. A pesar de ser un parque pequeño, a este ritmo requeriría de casi dos siglos para su completa realización (véase el cuadro 5).

El Parque Industrial Francisco Ramírez Villarreal se localiza en el puerto de Manzanillo, Colima, y también constituye uno de los parques pesqueros de propiedad federal patrimonio de Fondepport. Inició su construcción en 1981 y al año siguiente se iniciaron las ventas, no obstante que su escritura constitutiva es de 1984. Cuenta con una extensión total de 68 ha, de las cuales en una primera etapa se tienen 19 para lotes industriales, nueve de vialidad, dos de servicios comunes y 38 ha son de reserva para una segunda etapa. En conjunto se estima contará con 87 lotes industriales de los cuales ha vendido 31 y existen cuatro establecimientos: son una empacadora de camarón, una fábrica de hielo, una gasolinera y una agencia aduanal en construcción. Aunque las empresas industriales sólo son dos, considerando las cuatro el parque tiene un promedio de 1.0 anuales y a este ritmo absorbería 83 años su culminación (véase el cuadro 5). Nuevamente, como en casi todos los parques industriales pesqueros, éste tiene escasos resultados, por lo que sería oportuno que se revisaran detalladamente los patrones reales de localización de las empresas pesqueras.

Buen número de los 13 parques restantes de “escaso desarrollo” están iniciándose y algunos casi se encuentran en forma de proyecto, de tal forma que no se tienen fundamentos para calificar su desarrollo y se tendrá que esperar algunos años para hacerlo (véase el cuadro 5).

El P.I. Nuevo, Baja California Sur, con tres empresas anuales, el San Antonio Buenavista con siete y el de Colima con 18.3, son los que se pueden considerar exitosos a pesar de tener muy pocos años operando. Excepto el primero, éstos son realmente pequeños y sólo disponen de lotes reducidos para la pequeña y mediana in-

CUADRO 5

México: indicadores básicos de los parques y ciudades industriales en la etapa de expansión, 1983-1986

Nombre del parque o ciudad industrial	Año de operación	Superficie (ha)	Lotes vendidos	Empresas en operación y construcción	Empresas instaladas anualmente	Años requeridos para su saturación
CIUDAD INDUSTRIAL (C.I.)						
C.I. El Florido, B.C.	1	2300		0	0.0	indefinido
PARQUE INDUSTRIAL (P.I.)						
P.I. El Vergel, Ags.	1	10	24	2	2	12
P.I. Fideicomiso Industrial Marán, B.C.	2	20	0	0	0	indefinido
P.I. Nuevo Parque Ind., B.C.S.	1	103	3	3	3	23
P.I. de Colima, Col.	3	21	71	55	18.3	4
P.I. Const. Fco. Ramírez, Col.	4	68	31	4	1	87
P.I. Paquime, Chih.	2	109	4	2	1	75
P.I. Guadaluajara, Jal.	1	70	0	0	0.0	indefinido
P.I. El Salto 90, Jal.	2	22	2	0	0.0	indefinido
P.I. El Laurel, Jal.	1	54	0	0	0.0	indefinido
P.I. Belenes del Norte, Jal.	1	33	23	1	1	102
P.I. Sn. Antonio Buenavista, Méx.	2	16	14	14	7	6
P.I. Exportec, Méx.	2	106	4	5	2.5	29
P.I. Nva. Estación, Sin.	1	7	2	2	2	9
P.I. Del Río Grande, Tamps.	2	47	1	5	2.5	13
P.I. De Altamira, Tamps.	1	131	1	1	1	104
P.I. P. Tuxpan, Ver.	8	30	16	4	0.5	198
P.I. Polígono Ind., Yuc.	2	50	1	1	0.5	70
P.I. Yucatan, Yuc.	2	417	0	0	0.0	indefinido

Fuente: Censo de parques y ciudades industriales en México, 1986, realizado en esta investigación.

dustria, pero se podrían considerar como buenas opciones para planear el tamaño adecuado de los parques.

5. CONCLUSIONES: ¿FRACASO DE LA POLÍTICA MEXICANA DE PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES?

Durante más de tres décadas se ha desarrollado en México un sistema de 130 parques y ciudades industriales con el fin de estimular la descentralización industrial y reducir las desigualdades regionales. En este trabajo y en uno anterior (G. Garza, 1988) se ha presentado una descripción de sus características generales considerándose que, desde una limitada óptica microeconómica, sólo 26.9% (35) del total pueden considerarse exitosos. El restante 73.1% (95) presentan una serie de dificultades de localización, gestión administrativa, disponibilidad de recursos financieros, carencias en la dotación de infraestructura y servicios, etc., que no permiten visualizar su culminación en un futuro previsible.

El desarrollo exitoso de sólo uno de cada cuatro parques no depende únicamente de su adecuada localización dentro de la jerarquía nacional de ciudades, sino de que cumpla con un conjunto de factores relacionados con su planificación, tipo de administración y, en algunos casos, políticos.

En primer lugar, para que un parque tenga buenos resultados requiere de una eficiente administración permanente que conozca la problemática de localización de las empresas industriales y el aparato de la administración pública encargado de tramitar los asuntos relacionados con sus actividades. Algunos proyectos con desarrollo satisfactorio, como el P.I. Torreón y el Bruno Pagliai, cuentan con una administración descentralizada en la que participan activamente empresarios de la localidad, lo que le confiere una mayor legitimidad. Desde el punto de vista funcional este tipo de administraciones parecen ser las más adecuadas.

En segundo lugar, se tienen aspectos de tipo urbanístico que influyen en el desempeño del parque. Se requiere localizarlo correctamente en la trama urbana para reducir el tiempo de traslado de propietarios y trabajadores, así como disponer de una adecuada dotación de agua, energéticos, escuelas, guarderías y, en general, todos los servicios e infraestructura relacionados con las necesidades del aparato productivo y su fuerza de trabajo. Es recomendable que una vez cumplido lo anterior, constituya parte integral de los planes de uso de suelo urbano, de tal suerte que las empresas nuevas en-

cuentren que localizarse en el parque es sin lugar a dudas la mejor opción.

En tercer lugar, la dotación interna de infraestructura y servicios urbanos es indispensable. Para esto, es imprescindible el apoyo gubernamental; sin éste, muchos de los parques industriales privados han fracasado y hasta llegado a ser fraudulentos. Idear mecanismos financieros para obtener recursos para la construcción de la infraestructura es uno de los problemas centrales. Para minimizar el costo de la construcción, el sector público deberá coordinar la utilización de la infraestructura general de la ciudad en los parques. En principio, se puede diseñar una estrategia para canalizar recursos financieros hacia la industria en ciudades intermedias mediante la disminución gradual de las multimillonarias inversiones que demandan las grandes zonas metropolitanas. El largo periodo requerido para la terminación de este tipo de proyectos y sus elevados gastos en infraestructura, hacen que sean poco atractivos para la iniciativa privada y, por las experiencias expuestas, sería recomendable establecerlos en forma mixta; el Estado realizaría la planificación, se cofinanciarían y la administración se efectuaría por los empresarios establecidos, con la modalidad que ambas partes determinarían.

En cuarto lugar, finalmente, es recomendable que además de analizar los factores locacionales con que cuenta la localidad —mano de obra, servicios, infraestructura, gestión, recursos naturales, materias primas, mercado, etc.— se estimulen las interrelaciones industriales. Para esto es recomendable establecer una gran planta industrial que induzca el surgimiento de empresas conexas, por ejemplo, TAMSA en el P.I. Bruno Pagliai y Ford en el de Hermosillo.

El desconocimiento o la imposibilidad práctica de incorporar esta serie de elementos explica, en parte, que la gran mayoría de los parques y ciudades industriales hayan fracasado como instrumentos promotores del desarrollo industrial.

El resto de la explicación radica en la desarticulación del sistema de parques industriales del proceso de planeación del sector industrial. Es preciso determinar los requerimientos espaciales de las actividades industriales en cuanto al número de lotes industriales necesarios, el tipo de dotación infraestructural y de servicios demandado y la localización territorial según mercados, insumos y mano de obra. Los 130 parques y ciudades industriales disponen de 14 907 lotes, en los cuales están localizadas 2 752 empresas: únicamente se ocupa 18.5% de su capacidad instalada.

Al promedio anual de todo el conjunto de 2.8 empresas, la actual capacidad instalada en los parques existentes permitirá localizar empresas hasta el año 2021, esto es, durante más de tres décadas. Para acelerar la localización de empresas en los parques se requeriría articularlos en los esfuerzos para reactivar el aparato industrial de México facilitando el establecimiento de nuevas empresas y otorgando facilidades para su inversión en tierra y edificios.

El conjunto de parques y ciudades en México, con sus características positivas y sus grandes deficiencias, refleja fielmente el carácter del Estado mexicano, cuya transformación es indispensable para lograr una organización territorial de las actividades económicas y la población acorde con la urgencia de establecer nuevos paradigmas para el desarrollo económico de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Fidein (1986), *Directorio nacional de localización industrial*, Nacional Financiera, México.
- Garza, Gustavo (1986), "Las políticas urbano-regionales en México (1915-1985)", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, julio-diciembre, 1986, núm. 10.
- (1988), "La política de parques industriales en México: etapa experimental, 1953-1970", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1(7), enero-abril de 1988.
- Garza, G., V. Ibarra y E. Aguilar (1988), "Planeación urbana y cambio tecnológico en México. El caso del conjunto de parques y ciudades industriales, 1953-1987". *Informe Técnico Final* para el International Development Research Center (IDRC). México, marzo de 1988 (mimeo.).

DIEZ AÑOS DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN MÉXICO

MARTHA SCHEINGART*

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por finalidad revisar los planteamientos generales del Estado mexicano en los últimos diez años, en cuanto a la definición y atención del problema de la vivienda en el país, así como relacionar esos planteamientos con su aplicación a la realidad.

Para ello comenzaremos por comentar brevemente los contenidos conceptuales y programáticos de los dos programas de vivienda que se han elaborado desde que existe un sistema de planificación institucionalizado en México. Nos referimos al Programa Nacional de Vivienda de 1978, que es parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y que constituye, indudablemente, el documento más completo de este tipo que se haya presentado hasta el momento, y al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988, elaborado por la administración de Miguel de la Madrid.

Luego analizaremos los programas y realizaciones de los organismos más importantes de vivienda, tanto los que prioritariamente desarrollan o apoyan proyectos de vivienda terminada, como los que se han dedicado sobre todo a los sectores de menores ingresos, a través de programas de vivienda evolutiva, lotes y servicios, etc. Haremos algunas referencias a las acciones de las instituciones que han atendido los problemas del suelo urbano y de la tecnología para la vivienda, ya que los mencionados programas aluden de manera reiterativa a estos aspectos fundamentales de la problemática habita-

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

cional. Por último, intentaremos evaluar la viabilidad y factibilidad de esos planes y programas estableciendo una relación entre los contenidos de los mismos y las prácticas reales del Estado. Es necesario aclarar que esas prácticas no pueden analizarse desligadas del accionar de los agentes privados que participan en los procesos de producción-circulación habitacional, ni tampoco de las respuestas e iniciativas de los sectores más afectados por la problemática en cuestión; estos últimos han ido asumiendo un papel cada vez más destacado en la escena urbana del país, sobre todo a través de la emergencia de importantes organizaciones independientes de pobladores de los estratos populares urbanos.

Cabe aclarar que no nos referiremos en esta presentación a los programas habitacionales desarrollados a raíz de los sismos de 1985, ya que a pesar de su importancia, son programas coyunturales que han recibido fondos especiales y utilizado un marco institucional creado particularmente para ese fin; por otra parte han sido objeto de numerosos análisis aparecidos en diferentes publicaciones universitarias y de centros de investigación.

2. LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE 1978 Y 1984

a) El Programa Nacional de Vivienda de 1978

Del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se desprendía una serie de programas sectoriales y uno de los fundamentales era el de vivienda. Los elementos presentados en este programa proporcionaban la información estadística, conceptual y operativa a utilizarse durante el proceso de operación y evaluación de los programas específicos de vivienda, cuya aplicación implicaba la coordinación institucional y un proceso de negociación permanente. Si bien dentro de la programación, se aclaraba, entraban como elementos importantes los montos de inversión y el número de viviendas a realizar, el objetivo perseguido era señalar las modalidades y metas que una política nacional de vivienda requería para concretarse en la realidad.

Así, el Programa establecía el marco general para integrar la acción del sector público con el privado y social afirmando, al mismo tiempo, que *la vivienda es el resultado final de un proceso que parte del ordenamiento territorial y cubre aspectos relativos al suelo, la infraestructura urbana, los servicios, los equipamientos y la ecología*. Es decir que se debe tomar la problemática habitacional en el marco más amplio del desarrollo urbano.

El Programa planteaba *estrategias enfocadas a tres factores básicos*: i) los elementos que constituyen la vivienda; ii) los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos; iii) las normas que regulan la producción. Sobre esta base se proponía la acción conjunta de los organismos de vivienda, la ampliación de los programas tradicionales, establecer los criterios fundamentales para la acción de la iniciativa privada y las normas que orientasen la participación de la población en la construcción y el mejoramiento de la vivienda.

Con respecto al *diagnóstico* presentado de la situación habitacional del país, se llegaba a la conclusión que las necesidades a cubrir entre 1978 y 1982 sumaban unas 2 780 000 acciones, de las cuales unas 964 000 se requerían para consolidar el inventario de viviendas existentes y 1 816 000 para hacer frente al incremento demográfico. También se estimó que las tendencias reales de producción estaban muy por debajo de las necesidades y que generarían en el periodo un déficit, que se agregaría al anterior, de aproximadamente *un millón más de viviendas*. En la parte del diagnóstico se mencionaba que el sector público había promovido y financiado vivienda terminada sólo para los grupos de la población que ganaban entre uno y seis veces el salario mínimo señalando, asimismo, que esa producción tenía que resolver problemas relativos a la complejidad de los procesos de promoción y tramitación, a los aumentos crecientes de los insumos, a los costos derivados de la titulación, a la falta de mecanismos para financiar el mantenimiento habitacional, para enfrentar la movilidad física de las familias, y los desajustes del mercado.

Los *lineamientos para la acción* se establecían con relación: i) al *suelo urbano*, fijando los requerimientos de este recurso para el periodo (900 km cuadrados), así como la necesidad de crear una bolsa de tierra, acelerar los planes de desarrollo urbano, declaratorias de reservas, etc, y la prioridad de poner en práctica planes de saturación urbana. Se enfatizaba la necesidad de generar alternativas de oferta de tierra por parte del Estado, en especial para los grupos de menores recursos, mediante programas de lotes y servicios y de fraccionamientos populares; ii) a los *materiales de construcción*, recomendando el fomento del uso de componentes normalizados, la producción de materiales locales, el apoyo a grupos de producción social y cooperativas, el impulso a parques de materiales para la autoconstrucción, etc.; iii) al *financiamiento*, proponiendo el incremento de recursos para los programas destinados a grupos de menores ingresos y no asalariados; iv) a la *tecnología*, mencionando

el desarrollo y la utilización de aquella que maximizara el empleo, utilizara insumos locales, redujera costos de producción y fomentara la participación social organizada.

La *tipología de líneas de acción* propuesta incluía la vivienda progresiva (básica, multifamiliar y unifamiliar), el mejoramiento de la vivienda y la vivienda terminada (multifamiliar y unifamiliar). También se presentaban *tres tipos genéricos* de programas habitacionales, en lo que se refería a su acción sobre el desarrollo urbano: programas de expansión para zonas de crecimiento (lotes y servicios, vivienda provisional, pies de casa, vivienda progresiva, vivienda terminada), programas de consolidación (mejoramiento y ampliación, saturación de lotes baldíos) y programas de regeneración urbana (acciones de emergencia, rehabilitación de viviendas, renovación y saturación).

El Programa planteaba, asimismo, la congruencia de sus acciones con las del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, estableciendo estrategias para los diez centros de población considerados prioritarios. Estas estrategias comprendían la determinación de los tipos de programas a aplicarse en cada centro y de su importancia, de acuerdo con las características locales (población, suelo, infraestructura y servicios). Los *programas de acción concertada y de apoyo a las prioridades sectoriales* tendrían en cuenta los objetivos de descentralización de las actividades que ya se estaban planteando en el país desde esos años, así como la provisión de facilidades de asentamiento a algunas comunidades turísticas, pesqueras, puertos industriales, etc. Los objetivos de *desconcentración territorial* se aplicaron también a la actividad habitacional de organismos como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (Indeco), para los cuales se recomendaba, sobre todo, el aumento de recursos a invertir en las ciudades seleccionadas por el Programa (incremento de 70% en las acciones realizadas en zonas prioritarias, que en 1978 concentraban 42% del total del país).

b) El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988)

Después de hacer un breve diagnóstico de la situación habitacional del país, a partir de los datos del censo de 1980, este Programa llegaba a la conclusión que se requerían *unas 500 000 nuevas acciones*

cada año para hacer frente al crecimiento demográfico y al deterioro de las habitaciones ya existentes, es decir que con respecto a las necesidades enunciadas en el programa anterior se planteaba una producción menor para el quinquenio.

Por otra parte, se consideraba la necesidad de revisar los sistemas de financiamiento, inversión, construcción y adquisición de las viviendas, ampliando básicamente la canalización de recursos hacia este sector y tratando asimismo de estructurar acciones que significaran factores de desarrollo económico y ordenamiento territorial y urbano. Los temas de la *reactivación económica*, la *generación de empleo* y la *descentralización* aparecían, en el marco de la crisis, como elementos importantes a los que debían vincularse los programas habitacionales, enfatizando, por otra parte, la necesidad de priorizar la vivienda progresiva, el mejoramiento habitacional y el apoyo a las organizaciones sociales y a la autogestión.

En el apartado relativo a las *estrategias del programa*, se hacía referencia a la distribución territorial de la producción de acuerdo con las características regionales y locales de la demanda, tomando en cuenta los cinco espacios regionales definidos por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y mencionando la necesidad de integrar la estructura productiva de la vivienda popular en cada una de esas regiones.

Las metas estructurales del Programa apuntaban a: *i) la reorientación de los sistemas de financiamiento* para la vivienda de interés social, ampliando la cobertura, canalizando mayor cantidad de recursos, reduciendo la garantía de los créditos y dando preferencia a los grupos sociales organizados; *ii) la constitución de reservas territoriales* y oferta de tierra pública constituyendo fraccionamientos populares; *iii) la producción y distribución de materiales para la construcción* para los más necesitados y el desarrollo de sistemas constructivos adecuados, y *iv) la descentralización* de la vivienda y sus servicios. Este Programa señalaba la atención a más de 50% de la demanda generada en el año, sobre todo a través de las acciones que debían iniciar y continuar Infonavit, Fovissste y el Fideicomiso del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo). Entre 1984 y 1988 se preveía la realización de unas 1.3 millones de viviendas con una inversión de 2 billones de pesos de 1984 (45% de vivienda progresiva, 35% de vivienda terminada y 20% de mejoramiento) que representaba alrededor de 1.7% del PIB.¹ Con esto se pretendía mantener la capacidad instalada de la

¹ A pesar de que el primer Programa de Vivienda se refería a la necesidad de aumentar el porcentaje del PIB destinado a vivienda de interés social, el segundo Pro-

industria de la construcción cuya actividad había declinado violentamente con la crisis. Con respecto a los *aspectos financieros* se proponían recursos adicionales, como los provenientes de una ampliación del encaje legal (5% de la captación bancaria a programas de VIS), recursos fiscales adicionales para conseguir una mayor cobertura social, y la transferencia de tierra federal a los estados para programas de vivienda. también se hacía referencia a los *programas de apoyo a la producción y abasto de insumos* con la creación de parques de materiales y cooperativas de producción de insumos.

Con el fin de dar coherencia a las acciones en materia habitacional y apoyándose en la Ley Federal de Vivienda,² el Programa planteaba la creación del Sistema Nacional de Vivienda y los Comités Estatales de Normas y Promoción Habitacional. Estos últimos para concertar con los gobiernos estatales la revisión de bases jurídicas, en particular las que se relacionan con la vivienda en arrendamiento y con la simplificación de procedimientos y trámites de autorizaciones para la construcción. Ellos también estimularían la participación de los estados en la creación de reservas territoriales, en la regularización de la tenencia de la tierra, en la oferta pública de tierra y en la creación de un sistema integral de normas y tecnología para la vivienda (prototipos de vivienda adaptados a cada región, utilización de ecotécnicas, etc).

En cuanto a los *instrumentos de política*, el Programa se refería a la regulación de los precios de los insumos para la construcción mediante, por ejemplo, la utilización de paquetes básicos de la vivienda popular urbana y rural que serían distribuidos a través de una red oficial de comercialización.

Por último se presentaban los *proyectos estratégicos*, que eran el de fomento a la autoconstrucción (sobre todo a través de Fonhapo), el de mejoramiento y fomento a la producción (basado en la organización del sector social y en la planificación del esfuerzo de la comunidad) y el de fomento a la utilización de ecotécnicas para vivienda.

El segundo Programa no presenta, en general, ideas ni propuestas novedosas con relación al primero, el cual ofrecía un panorama mucho más completo sobre la situación habitacional del país, y es-

grama señalaba que en el periodo 1977-1983 esa proporción se había mantenido en 0.7%, mientras que los organismos internacionales recomendaban 2%.

² La Ley Federal de Vivienda fue sancionada en febrero de 1983, con el fin de orientar la producción y el mejoramiento de la vivienda de interés social. Dos meses antes, el derecho de toda familia a una vivienda digna había quedado asentado en el artículo cuarto de la Constitución.

trategias más desarrolladas y originales, en su momento, para la puesta en práctica del mismo. Sin embargo, en la coyuntura de crisis que aqueja al país, el último Programa enfatiza más la reactivación económica y la generación de empleo como aspectos importantes vinculados a la política habitacional, insistiendo, de manera más clara, en la necesidad de buscar nuevas alternativas para la promoción y financiamiento de la vivienda así como nuevas tecnologías, formas de producción y distribución de materiales y elementos para la construcción.

Por otra parte, el segundo Programa de Vivienda se ha acompañado de una serie de modificaciones y adiciones al marco legal existente, que facilitarían la puesta en práctica de algunas de las importantes medidas propuestas.³

3. LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS DE VIVIENDA DEL ESTADO

a) La etapa 1978-1983

Siguiendo con la secuencia planteada, veremos a continuación cómo los organismos del Estado han cumplido con las metas del primer Programa de Vivienda presentado.

El comienzo del proceso inflacionario, que se aceleró a partir de 1978 (véase el cuadro 1), y los aumentos del costo de la construcción afectaron a todos los programas de vivienda, pero sus consecuencias fueron mayores en el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) del Banco de México. En esta etapa, el Infonavit aumentó sus inversiones 140% y el número de viviendas 28%, pero en el PFV las primeras se elevaron 375% y el número de unidades financiadas declinó levemente. Asimismo, los precios de los "cajones" de vivienda del Fovi, que habían permanecido constantes desde la creación del PFV en 1963 hasta 1973, y que había tenido variaciones anuales hasta 1980, comenzaron a partir de ese año a tener cambios trimestrales, coincidentes con los incrementos en los costos de la construcción. Los aumentos de los cajones hicieron que se pudiera afirmar cada vez menos que el *crédito de interés social* se dirigía a fa-

³ Además de las reformas e iniciativas mencionadas, se aprobaron también reformas y adiciones a las leyes de Reforma Agraria, General de Bienes Nacionales y Generales de Asentamientos Humanos, para facilitar, principalmente, la constitución de reservas territoriales.

CUADRO 1
Evolución de precios al consumidor, costo de la vivienda y salarios (ciudad de México, 1974-1987)
Base 1974 = 100

Periodo	Índices					Salario mínimo
	Precios** Consumidor	Costo edificación vis	Costo materiales construcción	Costo mano de obra	Costo viv. ** alquiler	
1974	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1975	116.83	115.40	116.80	112.90	119.15	116.12
1976	135.67	146.10	145.70	146.90	132.98	154.95
1977	171.34	190.50	185.50	200.40	151.95	194.87
1978	200.40	227.80	224.20	234.90	177.30	219.78
1979	236.07	284.90	287.00	280.80	210.28	252.75
1980	298.60	362.70	374.30	340.20	268.79	298.53
1981	384.57	464.30	475.80	441.80	370.57	384.61
1982	606.01	710.30	738.60	655.30	589.36	538.46
1983	1198.40	1300.70	1460.00	997.00	1040.43	895.60
1984	1949.30	2049.30	2309.00	1554.70	1572.87	1369.96
1985	3067.13	3224.00	3679.20	2538.70	2302.48	2144.41
1986	5672.14	5765.20	6753.90	3891.00	4071.81	3655.40
1987*	9362.32	9739.60	11549.10	6314.90	6141.71	5865.38
Incremento del índice (1974-1987)	9262.32	9639.60	11449.10	6214.90	6041.71	5765.38
Incremento anual promedio (1974-81)	35.60	45.50	46.90	41.50	33.80	36.60
Incremento anual promedio (1982-87)	1459.40	1504.80	1801.70	943.20	925.40	887.80

* Los datos de 1987 corresponden a los cuatro primeros meses únicamente.

** Los índices de "precios al consumidor" y del "costo de la vivienda de alquiler" fueron recalculados, ya que aparecían en la publicación del Banco de México con base 1978 = 100.

Fuente: Indicadores económicos del Banco de México. Para los salarios, Comisión de Salarios Mínimos.

milias de ingresos mínimos, bajos o medios. Si se comparaban los salarios exigidos con la distribución del ingreso en México, se podía concluir que los cajones fijados por el Fovi permitían, a comienzos de esta década, el acceso a la llamada vivienda de interés social a 7.2% de la población, la de más altos recursos (Schteingart, 1982).

Los Fondos de la Vivienda (Infonavit y Fovissste) siempre se dirigieron a sectores asalariados de menores ingresos (en general, 75% de los beneficiarios de las viviendas del Infonavit recibía de una a dos veces el salario mínimo). Sin embargo ellos atendieron sólo a una pequeña proporción de los aportantes con necesidades de vivienda. Así, el Infonavit había declarado que en el periodo 1973-1980 sólo había satisfecho 8.8% de su demanda y el Fovissste, que sus recursos sólo permitían atender a 2.6% de la misma.

De las 1 780 000 acciones previstas para el quinquenio por el Programa de 1978, sólo se realizaron alrededor de 650 000 (un poco más de la tercera parte) y ellas incluyeron 66% de viviendas terminadas, 12.3% de unidades de vivienda progresiva, y 13.4% de acciones de lotes con servicios y mejoramiento habitacional.

Justamente, el Programa Nacional de Vivienda de 1978, ante las dificultades para ofrecer viviendas terminadas a amplios sectores de la población de menores recursos, trató de orientar una parte importante de la acción pública hacia *programas de autoconstrucción, oferta de tierra, organización de cooperativas*, etc., sobre todo a través de Indeco y del Fondo de Habitaciones Populares, vinculado a Banobras. Esos nuevos programas significaron un intento por incorporar de manera más sistemática y amplia acciones que ya se venían realizando desde hacía algunos años, aunque en forma bastante limitada. Sin embargo, ellos recibieron escaso financiamiento y fueron en la realidad poco eficaces. Por ejemplo, el PNV había establecido que el sector público apoyara para 1980 la realización de 53 119 acciones de *vivienda progresiva* y de 85 709 acciones en 1981; sin embargo, los organismos responsables habían programado sólo 35 174 y 45 676 acciones, respectivamente. En cuanto al *mejoramiento habitacional*, el programa señalaba 75 340 acciones cada año, pero se programaron sólo 31 845 en 1980 y 69 630 en 1981. Tampoco se cumplieron las metas de inversión establecidas: el PNV establecía que 15 y 22% de la inversión total en 1980 y 1981, respectivamente, debía destinarse a vivienda progresiva, y en la realidad los porcentajes sólo alcanzaron una tercera parte de aquéllos. El origen de los fondos y los mecanismos financieros utilizados por cada organismo planteaban una distribución desfavorable para la vivienda progresiva; así los recursos financieros con condiciones más ri-

gidas y montos menores se dirigieron a ese tipo de vivienda y sólo una proporción mínima provino de recursos fiscales, que permiten mejores condiciones de crédito (Mier y Terán, 1982). En ese mismo trabajo (que consistía en una evaluación de esos programas, encomendada por SAHOP) se afirmaba que, "salvo la política de Indeco, que también fue corta y limitada, las intervenciones del Estado en apoyo a la autoconstrucción fueron pocas y puntuales, surgidas más como una respuesta a situaciones emergentes que como un intento de institucionalizar la participación de los organismos públicos en apoyo al proceso de vivienda de la población de menores recursos".

En síntesis, podemos decir que durante el periodo de vigencia del Programa de Vivienda mencionado, cuyo fin correspondió, además, con el comienzo de la crisis, las acciones del Estado, a pesar de los nuevos planteamientos, de las modificaciones y adecuaciones de los programas, resultaron sumamente limitadas para hacer frente al problema habitacional del país. Los comienzos de la etapa inflacionaria ya habían hecho sentir sus efectos sobre la producción y amplios grupos sociales dejaron de tener acceso a una vivienda terminada, al mismo tiempo que las acciones correspondientes a los programas para la población de menores ingresos, resultaban muy incipientes.

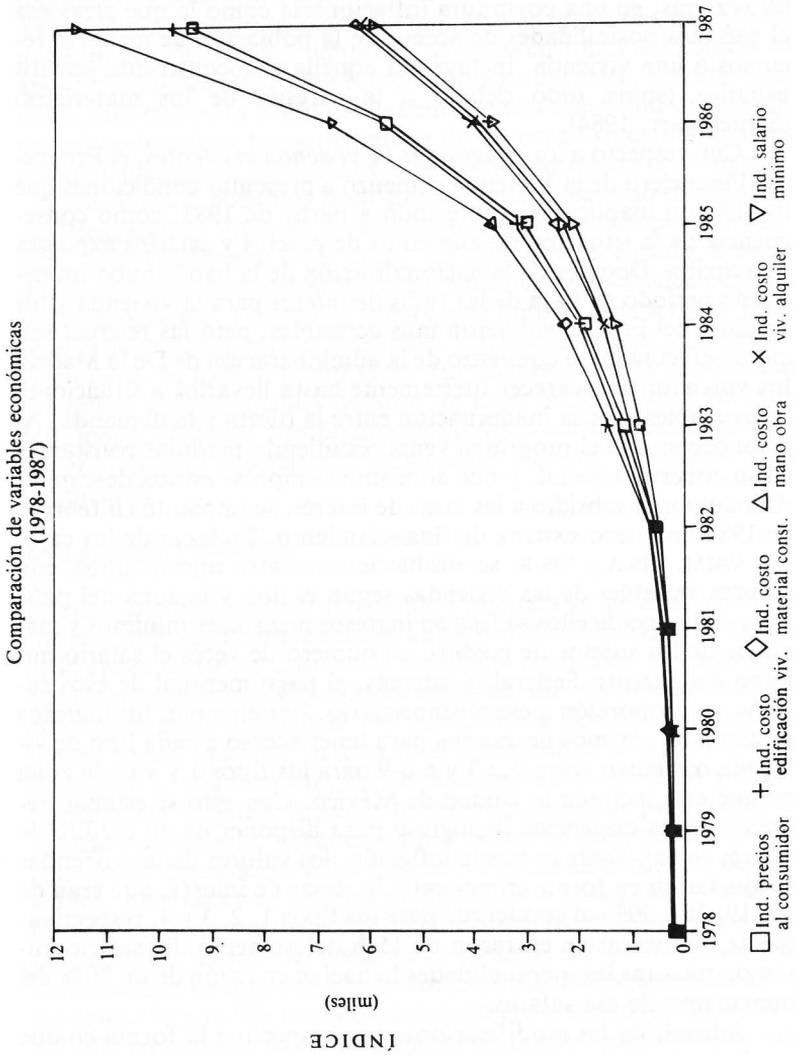
b) La etapa 1984-1988

La etapa que corresponde al segundo Programa de Vivienda coincide con la gestión de la administración de Miguel de la Madrid y cae dentro de la época de fuerte crisis de la economía mexicana. Por supuesto que las consecuencias generales de esa crisis, así como de las medidas adoptadas para combatirla (en particular la restricción en el aumento de los salarios), afectaron el consumo de la mayoría de la población y, lógicamente, las condiciones de producción y distribución de la vivienda. A partir de 1981, los costos de producción de la misma se elevaron violentamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y el de los salarios. Así, de 1974 a 1981, los índices de salarios y de precios al consumidor tuvieron los mismos incrementos (un promedio anual de 35.6%); en ese mismo lapso los índices del costo de la vivienda de interés social y de los materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.5% y 46.9% respectivamente (véase el cuadro 1). Entre 1982 y 1987, en cambio, el índice general de precios subió mucho más rápido que el de los salarios mínimos (fue 65% superior al de estos últimos) y los materiales tuvieron los mayores incrementos, ya que

su promedio anual fue 103% superior al de los salarios, cuando en los años anteriores había sido sólo 32% más alto (véase el cuadro 1 y la gráfica). Estas cifras expresan claramente cómo se alejan cada vez más, en una coyuntura inflacionaria como la que atraviesa el país, las posibilidades de acceso de la población de menores recursos a una vivienda, incluyendo aquella autoconstruida por los usuarios (sobre todo debido a la carestía de los materiales) (Schteingart, 1984).

Con respecto a los *programas de vivienda existentes*, el Programa Financiero de la Vivienda comenzó a presentar condiciones que lo hicieron inaplicable, sobre todo a partir de 1983, como consecuencia de la situación de aumentos de precios y salarios expuesta más arriba. Después de la nacionalización de la banca hubo un pequeño periodo de baja de las tasas de interés para la vivienda y los créditos del Fovi se volvieron más accesibles, pero las reestructuraciones efectuadas al comienzo de la administración de De la Madrid los volvieron a encarecer fuertemente hasta llevarlos a situaciones insostenibles, por la inadecuación entre la oferta y la demanda. Al reconocerse que el programa venía resintiendo pérdidas constantes en su cobertura social, y que al mismo tiempo se estaba descapitalizando por el subsidio a las tasas de interés, se implantó en febrero de 1984 un nuevo sistema de financiamiento. En lugar de los cajones VAIM, VIS-A y VIS-B, se establecieron cuatro nuevos tipos, con valores variables de las viviendas según el tipo y la zona del país. Para cada uno de ellos se fijaron ingresos mensuales mínimos y máximos de los sujetos de crédito, en número de veces el salario mínimo del Distrito Federal, y además, el pago mensual de esos sujetos, en proporción a ese mismo salario. Por ejemplo, los ingresos mínimos y máximos necesarios para tener acceso a cada tipo de vivienda oscilaban entre 2.2-3 y 6.6-9 para los tipos 1 y 4 en la zona en que está incluida la ciudad de México. Con esto se estaban reduciendo las exigencias de ingreso para disponer de un crédito de interés social. Dada la fuerte inflación, los valores de las viviendas se ajustarian en forma trimestral y las tasas de interés, que eran de 15, 19, 25 y 30% al comienzo, para los tipos 1, 2, 3 y 4, respectivamente, aumentarían en razón de 15% del aumento del salario mínimo, mientras las mensualidades lo hacían en razón de un 70% del incremento de ese salario.

Además de las modificaciones con respecto a la forma en que se efectuaba el financiamiento y la recuperación de los créditos, se incrementó la proporción de los saldos de captación que los bancos otorgaban para créditos a vivienda. Se pasó de esta manera, de 3



a 5% en 1985, estableciéndose además que a partir de abril de ese último año el porcentaje se elevaría gradualmente hasta llegar a 6% de la captación en un plazo de 13 meses. Con estas modificaciones, y de acuerdo con lo establecido en el Programa Nacional de 1984-1988, se estaba aumentando considerablemente el volumen de inversión para la vivienda de interés social. Ello se expresa en el incremento de las viviendas financiadas a través de este programa, las que pasaron, aparentemente, de un promedio anual de cerca de 32 000 unidades financiadas en 1978-1982 a un promedio anual de 55 000 en 1983-1986 (véase el cuadro 2).

En marzo de 1986 se tomaron nuevas medidas, ya que al registrarse una inflación superior a la esperada, se consideró que el subsidio no se estaba reduciendo en la forma deseada. Entonces los ajustes de 70% del incremento de los salarios mínimos se transformaron en aumentos en la misma proporción de ese incremento. Asimismo el crédito puente que se entrega al promotor para financiar su operación, sufrió cambios importantes. El ajuste de los cajones de vivienda se hizo mensual a partir de fines de 1986, para hacer frente a la altísima inflación, que no dejó de incrementarse. Es decir, que a pesar de todos los cambios que experimentó el programa siguió teniendo problemas en cuanto a los subsidios que el Estado debió seguir pagando, y no pudo evitar, al mismo tiempo, que continuara el desplazamiento de los sectores sociales que tienen acceso a los diferentes cajones de vivienda.

El Infonavit también siguió aumentando su producción y ha concentrado 45% de la producción total de vivienda terminada realizada por los diferentes organismos habitacionales. Sólo recientemente, hacia mediados de 1987, ese organismo ha introducido modificaciones en su sistema de financiamiento para adecuarlo a las condiciones de una economía inflacionaria. En el documento de presentación del nuevo sistema crediticio, y para justificar su aplicación, se afirma que con el anterior sistema el Instituto sólo recuperaba, en promedio, 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación de 50%, y únicamente 12.7% si ésta fuera de 100%. Como a pesar de los esfuerzos realizados y del aumento de la producción, ya señalada, "los 615 mil créditos ejercidos en todas las líneas... han permitido satisfacer sólo cerca de 17% de la demanda real" de la institución se volvía, entonces, cada vez más urgente, la necesidad de modificar el sistema crediticio, de manera que permitiera mejorar la recuperación de los créditos.⁴ In-

⁴ El nuevo mecanismo financiero funciona con las siguientes bases: a. el pre-

CUADRO 2

Producción de vivienda por tipo de programas y organismo (1983-1986)

Tipo de programa	Infonavit	Fovissste	Fovi/Banca	Fonhapo	Organismos estatales	Otros *	Total	% **
%	45.0	5.2	42.3	0.2	2.6	4.7	100.0	
Vivienda terminada	238517	26957	223348	1226	13453	24181	527722	56.3
Propiedad	238517	26957	209800	272	13453	23432	512451	97.1
Renta	—	—	13548	954	—	749	15231	2.9
Vivienda progresiva	—	—	49349	61281	21740	3326	135696	14.5
Lotes y servicios	—	—	—	41034	48108	1507	90649	9.6
Mejoramiento	2502	3883	—	20361	56179	24167	107092	11.3
Otros	36436	34242	—	—	257	8490	78425	8.3
Adquis. a terceros	27605	26551	—	—	—	8260	62416	79.6
Const. terreno propio	6397	6355	—	—	—	230	13239	16.9
Pago de pasivos	1434	1336	—	—	—	—	—	—
Total (absolutos)	276455	65122	272697	123902	139737	61671	939584	100.0
%	29.4	6.9	29.0	13.2	14.9	6.6	100.0	

* Otros incluye a: Pemex, CFE, Fividesu, Fovimi (Issfam), y organismos sectorizados en Sedue.

** Los números subrayados suman 100.

Fuente: Sedue, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda.

dependientemente de cuál fuese la inflación, el nuevo sistema garantizaría el nivel real de recuperación, ya que los pagos y el saldo insoluto se ajustarían a la misma, a través del incremento del salario mínimo (Infonavit, 1978).

En términos generales, Infonavit, el PFV y Fovissste absorben 92.5% del total de vivienda terminada realizada con financiamiento oficial (véase el cuadro 2) y parece ser que ella ha aumentado en un 62% con respecto a las unidades anuales construidas en la etapa anterior considerada.⁵

Los otros programas de vivienda (progresiva, lotes y servicios y mejoramiento habitacional) han tenido en esta etapa un desarrollo mayor, gracias a la experiencia acumulada y sobre todo a la creación y consolidación del Fideicomiso del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo) que ha ido incrementando sostenidamente su participación en los programas nacionales de vivienda, tanto en número de acciones como en las inversiones realizadas. También en el cuadro 2 podemos observar que ese organismo ha realizado en esta etapa casi 124 000 acciones, de las cuales sólo 1% corresponde a vivienda terminada y la gran mayoría a programas de vivienda progresiva y de lotes y servicios. Un hecho que debe resaltarse, es que esta institución concede básicamente créditos de tipo colectivo, ya sea a cooperativas, y organizaciones sociales, como a organismos de la administración pública, lo cual implica una gran diferencia con los demás organismos que otorgan créditos individuales a personas físicas. El Fonhapo ha tenido que reducir los montos financiados por acción, para poder aumentar el número de acciones a pesar de la franca reducción en términos reales de su presupuesto entre 1984 y 1986. De esta manera, ha tenido que disminuir la superficie promedio del pie de casa así como la correspondiente al terreno, en los proyectos de lotes con servicios (Fonhapo, 1987). Cabe aclarar que esta tendencia también se ha podido observar en las obras del Infonavit, que ha debido bajar los

cio de venta de la vivienda financiada se traduce a su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese momento, y esto constituye el monto del crédito; b) se descuenta a todos los trabajadores acreditados 20% de su salario, con excepción de los que perciben un salario mínimo, a los que se descontará 19%; c) el crédito se amortiza cuando el trabajador pague el número de veces el salario mínimo objeto del crédito o bien cuando se cumpla el plazo máximo de 20 años.

⁵ Sin embargo algunas cifras, sobre todo las correspondientes a la inversión de la banca dentro del PFV, no parecen muy confiables, y podrían estar un poco abultadas, según nos ha manifestado personal de la Sedue encargado de la elaboración de las estadísticas de producción habitacional.

costos de construcción por vivienda, lo cual se ha manifestado en una reducción de aproximadamente 20% en la superficie edificada, y en un empobrecimiento cada vez mayor de los acabados de la misma.

Los Organismos Estatales de Vivienda que remplazaron a Indeco (liquidado en 1982) han exhibido una actuación bastante heterogénea, habiendo centrado también sus acciones en los programas de vivienda progresiva, lotes y servicios y mejoramiento, algunos de los cuales están financiados por Fonhapo. En el cuadro 2 se puede apreciar que el monto total de acciones realizadas por estas instituciones es considerable: sin embargo, también en este caso se ha podido detectar que las cifras podrían estar abultadas, produciéndose una duplicación con las correspondientes a otras instituciones financieras, como Fonhapo y Fovi.

La *vivienda en renta*, que ha sido motivo de preocupación⁶ debido a la enorme escasez de su oferta, no ha logrado alcanzar cifras importantes, y apenas representa 2.9% del total de vivienda terminada producida en la etapa 1983-1986 (véase el cuadro 2).

De las 500 000 acciones anuales que preveía el Programa de 1984-1988 sólo se realizó un número equivalente a la mitad hasta 1986, a pesar del aumento de las inversiones y de las viviendas terminadas, así como de la atención que en general la administración de Miguel de la Madrid prestó al problema de la vivienda en el país. Evidentemente que la coyuntura inflacionaria, el gran aumento del costo de la construcción y la reducción de los ingresos reales de la gran mayoría de la población, han constituido fuertes limitantes para poder alcanzar las metas planteadas. De todas maneras, las diferencias entre metas y realizaciones fueron menores en la etapa correspondiente al cumplimiento del segundo Programa que a la del primero.

Como vimos, el *problema del suelo para la vivienda* se presentó con insistencia en ambos Programas, proponiéndose además una serie de medidas concretas para hacerle frente, tanto de tipo legal y económico como administrativo. Sin embargo, se ha reconocido que a pesar de los avances realizados (modificaciones a las leyes de asentamientos humanos, bienes nacionales, reforma agraria; asignación de recursos fiscales a Sedue para adquirir reservas territoriales; formación de Comités Estatales de Reservas Territoriales y Regulación de la Tenencia de la Tierra) las medidas adoptadas y los resultados

⁶ Se abrieron, a partir de 1984, líneas de crédito para ese tipo de vivienda, además de estímulos fiscales.

conseguidos no están a la altura de las necesidades y expectativas de la población. "En materia de reservas territoriales las metas alcanzadas están por debajo de las previstas y en materia de irregularidad ésta, en lugar de extinguirse, se acrecienta significativamente..." (Rébora, 1987).

Con relación a la *producción y distribución de materiales y componentes para la vivienda*, y a los aspectos vinculados a la *tecnología* para la misma, temas a los que también los programas prestaron particular atención, no hemos realizado un estudio que pudiera dar cuenta de los avances reales logrados. No obstante, se nos ha informado que la investigación tecnológica se está llevando a cabo sobre todo en Infonavit, aunque sus resultados aún no se estén aplicando de manera amplia en los proyectos y promociones de la institución. En el caso de Fonhapo se ha avanzado en la normalización de la vivienda, pero en lo que respecta a la puesta en práctica de empresas populares para la fabricación de insumos para la construcción, ella ha tenido serias dificultades, así como también los procesos de distribución que no siguen los canales comerciales. En ese sentido, parece ser que las 50 empresas que ese organismo heredó de Indeco en diferentes lugares del país, no han podido, en general, llevar adelante sus actividades en forma exitosa.

En lo que se refiere a la *descentralización de la producción habitacional*, los programas anuales de 1987 y 1988 publicados por Sedue han afirmado que más de 85% de las acciones se han dirigido a ciudades y regiones fuera de las tres zonas metropolitanas principales, atendiendo así las necesidades de las ciudades medias y de otros centros considerados prioritarios dentro del desarrollo urbano del país. Si analizamos esa distribución para el caso de Infonavit podemos comprobar que en 1986 alrededor de 27% de las viviendas financiadas se seguía concentrando en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, mientras que Fonhapo localizó sus operaciones, en los últimos años, en cerca de 16% en las ciudades grandes y zonas metropolitanas, habiendo recibido las ciudades medias 57% de las acciones. A pesar de los esfuerzos realizados por Fovi los *créditos bancarios* correspondientes al PFV han seguido mayormente una lógica de distribución de acuerdo con las leyes capitalistas, en el sentido que se han otorgado sobre todo en los centros donde predominan los grandes promotores y la demanda solvente de los usuarios; la investigación que hemos llevado a cabo sobre los promotores inmobiliarios (Schteingart, 1987), ha mostrado justamente que existen grandes dificultades para conseguir una distribución más equilibrada de esos créditos.

Por último, de acuerdo con la información recogida, los mencionados Comités creados para la coordinación de las acciones con los estados y los intentos recientes de establecer una concertación con el sector privado, sobre todo para lograr la reducción de los costos de algunos insumos para la producción y circulación de la vivienda, aún no han dado frutos. Por el contrario, han puesto en evidencia las enormes dificultades que se presentan en la práctica, para la aplicación de acuerdos entre los agentes sociales involucrados, que signifiquen oponerse a las lógicas políticas y económicas que predominan en la sociedad.

Una explicación de los vaivenes de la acción habitacional del Estado requiere no sólo un análisis de la relación entre las instituciones oficiales y los agentes privados que participan en el proceso de la vivienda, sino también la consideración de los movimientos y organizaciones de los sectores populares y de los cambios en los *grupos de poder* que se han dado al interior del propio aparato gubernamental que tiene a su cargo la elaboración de planes y la puesta en práctica de las políticas del sector. Si bien aquí no podemos presentar en detalle estas relaciones quisiéramos, sin embargo, dejar sentado que tanto la crisis económica que aqueja al país desde 1982, como las consecuencias socio-políticas generadas por el sismo de 1985, han provocado algunos cambios en la articulación entre sector público y sociedad civil, con efectos relevantes en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones independientes de pobladores y la incorporación de nuevos grupos dentro de los equipos que conducen la política habitacional del Estado mexicano (Mercado, 1987). Quizás las pruebas más evidentes de esos cambios se pueden encontrar en algunos programas que ha llevado a cabo Fonhapo para los sectores de menores ingresos de la población.

4. CONCLUSIONES

De la revisión de los programas de vivienda elaborados por el Estado en los últimos diez años y del análisis de los planes y realizaciones efectivas de los diferentes organismos habitacionales que actúan en el país, hemos podido extraer las siguientes conclusiones:

a) Se ha estructurado un sistema más o menos coordinado de programación y puesta en práctica de las acciones de vivienda en México, en el contexto de la planeación del desarrollo urbano-regional, que ha ido avanzando en los últimos diez años. Para la estructuración de este sistema se han creado nuevas instituciones,

se han aprobado nuevas leyes o modificado algunas existentes y se han tomado medidas de tipo económico que han tenido por objeto ampliar los recursos disponibles para el financiamiento de la vivienda de interés social. Si bien el primer Programa Nacional de Vivienda es el documento más completo y ambicioso que se haya presentado, resultando el segundo mucho más limitado y poco novedoso en cuanto a su orientación general y propuestas concretas, podemos afirmar que es en la última etapa, correspondiente al cumplimiento de este último, cuando comienzan a cobrar realidad muchos de los objetivos y propuestas contenidos en esos programas. Aunque la crisis ha atentado contra el cumplimiento de las metas fijadas, ha constituido, sin embargo, un factor estimulante de cambios y de una mayor atención al problema de la vivienda en el país.

b) La puesta en práctica de programas de vivienda terminada ha chocado con el grave problema de la inflación y del enorme aumento de los precios de la construcción, que ha sido muchísimo mayor que el de los salarios. A pesar de la modificación de los sistemas crediticios para adaptarse a las condiciones de la inflación, ellos no han podido evitar, sobre todo en el Programa Financiero de la Vivienda, que disminuya la accesibilidad de los mismos para los sectores de la población de escasos recursos. Cuando la inflación se incrementa, la distribución del ingreso se deteriora, el acceso al crédito se restringe para los grupos sociales de menores ingresos y todo esto conduce al desplazamiento de la población para la cual el programa se había diseñado. Asimismo, la reducción de los tamaños de las viviendas promovidas y el empobrecimiento de los acabados de las mismas han acompañado al proceso de deterioro de la vivienda a la que puede aspirar una familia en México. Es probable que el PFV tenga que ser objeto de nuevas modificaciones, esta vez quizás mucho más radicales, para poder seguir ofreciendo viviendas de interés social para los sectores medio-bajos de la población.

c) Los programas de vivienda progresiva, de lotes y servicios, de mejoramiento habitacional, y en general de apoyo a la autoconstrucción, han tenido en los últimos años un destacado desarrollo, sobre todo a través de Fonhapo, que ha logrado consolidarse con acciones en las diferentes regiones del país. La búsqueda de nuevos procedimientos para la producción de vivienda, la promoción de formas positivas de asociación de los pobladores y de gestión de los asentamientos, ha estado presente dentro de las actividades de esa institución. Además, algunas experiencias autogestivas promovidas por organizaciones independientes de colonos, apoyadas por grupos no gubernamentales de profesionales, han logrado soluciones

exitosas consiguiendo en ocasiones el apoyo oficial, particularmente a través de Fonhapo. Sin embargo, aún se está muy lejos de poder enfrentar eficazmente la problemática de la mayoría de la población, que no tiene otro remedio que apropiarse ilegalmente de terrenos que se encuentran fuera del mercado, produciendo su vivienda con fuertes sacrificios y en condiciones desventajosas. La renta de cuartos periféricos se sigue extendiendo en las colonias populares, como una de las pocas alternativas posibles para grandes sectores de la población más pobre de las grandes ciudades.

d). A pesar de que sobre todo el último Programa de Vivienda hace hincapié en la modificación de los procesos de producción habitacional como requisito para hacer frente a los aspectos estructurales de la problemática en cuestión, poco se ha efectuado al respecto, particularmente en lo que se refiere a la vivienda terminada. Aunque aquí no presentamos los resultados de una investigación que llevamos a cabo sobre los promotores inmobiliarios en la crisis, es conveniente aclarar que las prácticas de esos agentes han tenido algunas modificaciones, particularmente en lo que se refiere a su articulación con las acciones de los organismos oficiales; sin embargo, ellas no han sido tan importantes como para producir un real abaratamiento de la construcción. Tampoco han tenido resultados verdaderamente positivos los intentos de concertación con los empresarios de la construcción, planteados dentro de una estrategia para abaratar los insumos para la producción de este complejo medio de consumo.

BIBLIOGRAFÍA

- Fonhapo (1987), *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular*, México.
- Infonavit (1987), *Decimoquinto informe anual de actividades, 1986*, México.
- Infonavit (1987), *Análisis del sistema crediticio del Infonavit y propuestas para su modificación*, México.
- Maydón G., Marin (1988), "La inflación y el financiamiento para la vivienda. Precios relativos y nuevos sistemas de pago" en: *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel, coordinador, UAM-Sedue, México.
- Mercado, Ángel (1987), "Setenta años de política habitacional en México (1917-1987)", *Metrópoli*, mayo.
- Mier y Terán, Arturo (coord.) (1982), *Programas de autoconstrucción y par-*

- ques de materiales* (guía para el desarrollo con base en el estudio de las experiencias recientes), SAHOP.
- Rébora T., Alberto (1987), "Política de suelo urbano", México (mimeo.).
- SAHOP (1978), *Programa Nacional de Vivienda*, México.
- Schteingart, Martha (1982), "Elementos para un balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", Revista *Habitación*, año 2, núm. 7/8, julio-diciembre.
- Schteingart, Martha (1984), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol.34, núm. 8, agosto.
- Schteingart, Martha (1988), "La vivienda terminada", en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel, coordinador, UAM-Sedue, México.
- Sedue (1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, México.
- Sedue, *Programa de Vivienda, 1987, y Programa de Vivienda, 1988*, México.

TERCERA PARTE

**PLANEACIÓN METROPOLITANA:
CIUDAD DE MÉXICO, MONTERREY
Y GUADALAJARA**

LA PLANEACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO: LOGROS Y CONTRADICCIONES¹

DANIEL HIERNAUX²

La planeación de la ciudad de México se ha institucionalizado desde la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF) hace 60 años. Reconstruir la historia de la planeación de la ciudad, obliga a revisar el marco jurídico y las medidas prácticas que se han venido implantando desde tiempo atrás,³ un ejercicio de este tipo evidencia la existencia de prácticas de planeación de la ciudad desde antes de la creación del DDF, mismas que sin obedecer a la conceptualización actual de la planeación formal constituyen, sin embargo, una planeación implícita de la ciudad.⁴

En efecto, es a partir de 1928, año de la creación de la citada institución, que se puede reconocer en la gestión de la ciudad una serie de mecanismos de planeación urbana en el sentido moderno y actual de la palabra: a partir de ese año surgen estructuras tec-

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en francés en la *Revista Geográfica* de Lyon a fines de 1987. La versión actual es más completa y con ciertos cambios.

² Daniel Hiernaux es actualmente docente investigador titular del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco e investigador titular del laboratorio 111 del Centre National de la Recherche Scientifique de Francia en el grupo del CREDAL (Centro de Investigaciones y Documentación sobre América Latina).

³ Un estudio completo de la historia de la planeación y administración de la ciudad de México fue auspiciado por la Dirección General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica del DDF bajo nuestra dirección de 1984 a 1987. Los resultados se encuentran en curso de publicación por la institución (5 tomos). Cabe mencionar que las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales y originadas en un análisis académico complementario del tema realizado en la UAM-X. No involucra bajo ningún concepto a la institución ni a sus funcionarios.

⁴ Por "planeación implícita" entendemos un conjunto de medidas articuladas hacia la consecución de cierto fin claramente identificado, sin que éste, ni las medidas correspondientes, hayan sido objeto de un proceso de formulación de documentos de planeación.

noburocráticas cuya función explícita es la planeación de la ciudad; aparecen leyes y decretos diversos, así como planes, programas y presupuestos especiales para la "planeación".

Antes de esta fecha, numerosos mecanismos habían sido establecidos para enfrentar las necesidades de gestión del espacio urbano. Una buena parte de estos mecanismos estaban claramente orientados a apoyar la realización de objetivos precisos, aunque estaban todavía lejos de integrarse en un conjunto coherente de ideas correspondientes a lo que actualmente se conoce como plan. Sin embargo, ignorar su valor instrumental conduce a sobrevalorizar la planeación actual, sus métodos y sus instrumentos, desconociendo los logros de otros períodos.

En consecuencia, en una primera parte de esta presentación se hará referencia a la época previa a la creación del DDF para, posteriormente, analizar el desarrollo y características principales del proceso de planeación reciente en la ciudad de México.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

a) El orden imperial en la ciudad prehispánica

Fundada en 1325, Tenochtitlan contaba con alrededor de 300 mil habitantes en 1521. Este tamaño extraordinario que la colocaba entre las principales ciudades de su tiempo y la más espectacular en palabras mismas de sus conquistadores, se alcanzó en el marco de una sociedad teocrática militar cuyo centro de poder se localizaba justamente en esta ciudad-islole.

Los textos de los cronistas relatan que la ciudad se extendía a partir del templo central según una división impuesta por el trazado de cuatro vías radiales y ortogonales. La rígida estructura social de los mexicas se reflejó en su concepción particular de la ciudad: los sacerdotes definieron la traza en retícula según cuatro parcialidades divididas por cuatro vías. Los diversos grupos o clanes fueron distribuidos en barrios o calpullis; recibieron la tierra del Estado que construyó también en cada sector un centro comunal con su palacio o tecpan, un templo o teocalli y un mercado o tianguis, en los cuales se realizaban las actividades de gobierno, religiosas y comerciales para satisfacer las necesidades de la población del sector.⁵

⁵ Abunda la bibliografía al respecto. Véase el primer tomo del estudio citado en la nota 3, que contiene una amplia bibliografía temática publicada en 1986.

Pero el orden imperial rige toda la vida urbana. En efecto, las actividades comerciales, localizadas primero en el centro de la ciudad y luego enviadas al "suburbio" de Tlatelolco, fueron controladas por el poder central por medio de su numerosa burocracia. El acceso a los barrios estaba reglamentado en función de la posición en la estructura social; las principales actividades urbanas entre las cuales se encontraba el abasto de la ciudad también estaban sometidas a controles reglamentarios.

Es en las obras públicas donde se manifiesta más claramente la fortaleza del Estado. Netzahualcóyotl, príncipe de Texcoco y aliado de los mexicas, se encargó del control hidráulico del sistema lagunar-insular para evitar las inundaciones. Los palacios, construidos en piedra, las amplias calzadas perfectamente limpias, las casas nuevas construidas bajo Moctezuma, son los puntos fuertes de un urbanismo estatal concebido por una sociedad basada sobre la desigualdad y el tributo, pero propietaria de un concepto de ciudad y de la organización socio-espacial que no hubiera sido rechazado por Platón, Campanella, Moro o el mismo Huxley.

b) La ciudad colonial: crecimiento y regulación implícita

La destrucción de Tenochtitlan no fue sólo un acto de conquista. Significó también la voluntad de aniquilar un espacio con un contenido simbólico tan marcado, que sólo podía representar la grandeza de la organización social de los vencidos: en otros términos, Tenochtitlan era una ciudad cuya apariencia y organización social no hubieran podido prestarse a una reutilización, una refuncionalización por sus conquistadores españoles.

Su destrucción se hacía necesaria, así como la necesidad inminente de asentar el poder de los conquistadores sobre un sitio ideológicamente "fuerte", a partir del cual se dibujaran los caminos de apropiación de un territorio apenas conocido.

La elección del sitio mismo de Tenochtitlan para construir una nueva ciudad fue de gran importancia y no hubo unanimidad entre los soldados de Cortés: instalarse en ese punto significaba para los nuevos señores la imposición de un poder que reemplazaba el antiguo; y no hubiera podido desarrollarse desde un sitio ribereño como el de Coyoacán, por ejemplo, donde se estableció la primera municipalidad de la "nueva era" (después de la de Veracruz). Fue, sin embargo, el Ayuntamiento de Coyoacán el que tendrá a su cargo la traza de la nueva ciudad.

Alonso García Bravo, el primer planificador de la ciudad de Mé-

xico, concibió una organización en damero irregular, ya que Cortés quería preservar los palacios de Moctezuma (bajo el Palacio Nacional y el Monte de Piedad). Por medio de ordenanzas minuciosas, fueron definidos diversos aspectos de la nueva traza: el ancho de las vialidades, su orientación, la distribución de las plazas y de los edificios públicos así como la localización de las zonas de vivienda.

Por otra parte, Cortés impuso la segregación espacial de los vendedores y los vencidos, estos últimos confinados fuera de la ciudad.⁶ Pero la traza no era sólo un conjunto de medidas administrativas: para algunos autores, García Bravo elaboró un verdadero plan con su representación dibujada, antecedente de los planes actuales, que incluía no sólo la traza en sí, sino también el registro catastral de las propiedades, lo que permitía efectuar un control de las concesiones de parcelas a los soldados de la Corona española.

Desde 1526, la extensión inicialmente prevista de la traza demostró ser insuficiente y se tuvo que dar concesiones de lotes fuera de la misma. Durante el siglo XVI, la mezcla racial se estableció progresivamente, debido a las necesidades crecientes de la fuerza de trabajo indígena al interior de la ciudad española. La segregación espacial se borró progresivamente y su extinción fue sancionada desde 1567 al integrarse las dos municipalidades en una sola.

La pérdida de control socio-espacial se acompañó de una pérdida de poder del gobierno municipal con respecto al mantenimiento de la traza y de las autorizaciones obligatorias para ocupar un lote o construir. Algunos servicios urbanos continuaron siendo asumidos por las autoridades, sin llegar a la calidad del sistema de administración urbana y de los servicios precortesianos.⁷ También debe tomarse en cuenta la dificultad de administrar la ciudad debido a la injerencia de las autoridades nombradas por el virrey, que no respetaban a los representantes municipales.

En el transcurso del siglo XVII, ocurre la consolidación de la administración de la ciudad. La autoridad del Cabildo se acrecienta tanto más que México es el centro administrativo, económico, social y político de un vasto territorio organizado a beneficio de la Corona. La municipalidad se componía entonces de numerosos funcionarios cuyas atribuciones no eran muy diferentes de las que

⁶ Véase Andrés Lira, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México*, El Colegio de México, 1983.

⁷ Para una descripción minuciosa de los servicios de la ciudad a través de la historia véase a Diego López Rosado, *Los servicios públicos de la ciudad de México*, Porrúa, México, 1976.

cumplen los “mandos medios” de la administración actual. La división técnica de las actividades era bastante desarrollada (finanzas, comercio, abasto, administración).

La ciudad de México hasta el siglo XVIII se había caracterizado por su condición de ciudad central. A partir de esa época, otras ciudades empezaron a tomar importancia. Por otra parte, las reformas emprendidas por los Borbones tendrían un impacto profundo sobre la ciudad de México: deben citarse, entre otras medidas, las expropiaciones de bienes religiosos, pero también la nueva división de la ciudad en cuarteles que provocó importantes cambios en la gestión administrativa del espacio urbano.

El siglo XVIII está también marcado por el llamado “proyectismo”, es decir, la profusión de propuestas o proyectos presentados a las autoridades por funcionarios menores. También debe evidenciarse la voluntad manifiesta de ordenar la ciudad, que explica por ejemplo la orden del virrey Revillagigedo al arquitecto Ignacio Castera, de realizar un plan de la ciudad. Si bien este esfuerzo de planeación no fue puesto en práctica demuestra, sin embargo, el interés de las autoridades coloniales de la época hacia la “planeación” del espacio urbano. El plano resultante, producido en 1794 y conservado hasta hoy,⁸ es un modelo en su género que prefigura los planos modernos en cuanto al uso de manchones de color y de indicaciones esquemáticas de los usos del suelo entre otros.

c) De la Independencia al Porfiriato: la entrada en la modernidad urbana

La ruptura del orden colonial en 1821 marcó el inicio de una nueva época en el urbanismo de la ciudad de México. Sin duda la primera medida de importancia fue la reorganización administrativa del territorio: se impuso por decreto de 1824 la creación de un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión, cuya extensión estaba incluida en un círculo de dos leguas de radio cuyo centro era el Zócalo de la ciudad de México.⁹

Durante la época independiente y hasta la Revolución de 1910, la ciudad de México quedó sometida a los vaivenes de la política nacional y a los enfrentamientos entre centralistas y federalistas. El

⁸ Una reproducción del mismo se encuentra en los anexos de *El territorio mexicano*, publicación en tres tomos del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1982.

⁹ Véase el ensayo de Miguel Messmacher en la obra citada en la nota anterior.

primer Distrito Federal fue anulado en 1836 y los cambios de división territorial en el país fueron frecuentes, lo que hizo particularmente difícil la administración de la mayor ciudad del país.¹⁰

El crecimiento de la ciudad de México fue relativamente sostenido de la Independencia a la Revolución, por múltiples razones: la primera corresponde al hecho que sobre todo durante las primeras décadas del periodo, la inestabilidad del poder central transforma a la ciudad en puerto de abrigo para la población del país. Con la estabilidad impuesta por las reelecciones sucesivas de Porfirio Díaz de 1876 a 1910, la ciudad emerge como el principal centro económico a partir del cual se difundirá la industrialización capitalista.

Es durante el régimen de Porfirio Díaz cuando el gobierno de la ciudad pierde su autonomía y se somete al poder ejecutivo por medio del Ministerio del Interior; esta medida es decretada oficialmente por la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903. Para 1910, la ciudad se extendía sobre 40 km² y alcanzaba una población de 471 000 habitantes.

Este centralismo político y administrativo parece haber sido el precio de la modernización de la ciudad. A lo largo de su estancia en el poder, Díaz tratará de refuncionalizar la antigua ciudad colonial que los primeros gobiernos independientes habían transformado muy poco. Creará grandes avenidas o las transformará como en el caso del Paseo de la Reforma, creado por Maximiliano y remodelado a la imagen de los Campos Elíseos; también hará construir suntuosos edificios públicos; permitirá la expansión de barrios nuevos para la burguesía en ascenso; promoverá la introducción de la electricidad, del ferrocarril, de los tranvías, etcétera.

Aconsejado por los positivistas, Díaz impondrá una conceptualización muy moderna de la urbanización en el capitalismo, que cambiará radicalmente la imagen de la ciudad, aunque sin eliminar la herencia colonial de su traza, sus edificios y una buena parte de su ambientación global.

La yuxtaposición de dos modelos, el colonial y el moderno inspirado por Europa, es la imagen por excelencia de la ciudad de México al cambio del siglo. El crecimiento de la ciudad moderna se realiza en el marco de una administración (y de una burocracia) creciente que busca el control de algunos aspectos del crecimiento (por ejemplo, evitar la expansión de la ciudad hacia el sur), pero sin tocar los

¹⁰ Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, Porrúa, México, 1966.

intereses preponderantes de una burguesía en pleno desarrollo, ni limar las desigualdades sociales originadas en el carácter salvaje del capitalismo y de la especulación que se insertaban a pasos agigantados en la economía del país y en particular en la ciudad de México.

d) La Revolución y la ciudad

La Revolución de 1910 no aportó una reforma urbana importante. La larga y dolorosa etapa de la guerra civil que durará en parte hasta los años veinte tuvo, sin embargo, efectos importantes sobre la ciudad de México. Su crecimiento fue marcado en primer lugar por un ritmo intenso de migración de provincianos que huyen de los combates, y en segundo lugar por su toma como botín por los diversos grupos que se enfrentaban pero cuyos orígenes eran principalmente rurales. México, más que una ciudad, era en su concepto una plaza militar por tomar, la sede del poder, pero no el símbolo de la más grande ciudad del país, el reflejo de la modernidad urbana, tan cara a los positivistas.

Durante varios años, los nuevos presidentes ignoran la ciudad cuya administración —aún bajo el modelo porfiriano de la ley de 1903— está agobiada por las imposiciones del gobierno central, la falta de recursos económicos y las reivindicaciones populares de los trabajadores de los tranvías, de la educación (en ese entonces municipal) y los inquilinos.¹¹ Huelgas históricas que por la inexistencia de un poder local para expresar el descontento de los habitantes y trabajadores, se enfrentaban a los niveles más altos del poder pos-revolucionario que no demostraba mucho interés en cambiar sus condiciones de vida y de trabajo.

La ciudad era un soporte material, pero no un elemento clave del nuevo poder revolucionario. A la Constitución de 1917 le corresponde decidir la forma de administrar el país señalando un sistema de tres niveles: el municipal, el estatal y el federal. Sin embargo, la debilidad (provocada) del primero en la capital y la limitación del segundo frente al poder presidencial, impondrán rápidamente la idea de reformar el sistema constitucional en la ciudad de México, para sustituirlo por una administración bajo el mando federal exclusivamente: la imagen del virrey reaparece.

Frente a la dificultad de administrar la ciudad de México, los

¹¹ Véase, para una descripción de los movimientos sociales en esos años, Francisco Ignacio Taibo, *Bolsheviks, historia romana de los orígenes del comunismo en México, 1919-1925*, Joaquín Mortiz, México, 1966.

primeros gobiernos de la Revolución demuestran su incapacidad para concebir un modelo democrático de gestión urbana que exigía el carácter de ciudad más grande y capital del país. En el corto plazo de 18 años, la ciudad de México se desliza progresivamente en la esfera de las atribuciones federales, la del poder central que impuso un sistema de administración vigente hasta hoy.

2. LAS ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN MODERNA

a) Nueva estructura administrativa y esbozo de planeación (1928-1940)

El primero de enero de 1929 empieza a funcionar una nueva estructura administrativa: se trata del DDF. El estado de excepción se impone y se mantiene hasta hoy. La promulgación de una Ley Orgánica define el modo de trabajar, las tareas por emprender y la organización correspondiente.

La constatación de la impotencia de la Revolución frente a las exigencias de la administración democrática de la ciudad impone un nuevo modelo administrativo que de 1928 a 1940 tratará de organizar y contener el crecimiento de la ciudad.

El papel de los arquitectos fue fundamental durante esta época: estos señalaron que la capital no respondía a las necesidades de infraestructura de una urbe moderna para enfrentar, por ejemplo, los requerimientos de transporte e higiene. Se necesitaba, entonces, introducir una nueva estructura, imponer el reordenamiento por medio de la acción del Estado central, soberano en las decisiones por tomar, debido al nuevo decreto. Parece ser que el equipo responsable del nuevo plan estaba al tanto de los modelos urbanos vigentes en esa época. Ignoramos hasta qué punto los muy recientes modelos de planificación soviética pudieron influir en sus conceptos; es seguro, sin embargo, que el arquitecto Carlos Contreras, organizador en 1933 de un Congreso Internacional de Planificación en México, tenía un conocimiento amplio de las ideas en boga, que no siempre compartía (prefería edificios de no más de cuatro pisos a los rascacielos).

Formados en los conceptos de la época, los esbozos del plan insistían en la separación de las funciones urbanas, los cruces a desnivel de las vialidades y la modernización de los grandes equipamientos colectivos. Los croquis son significativos: la nueva estación de ferrocarril está localizada en el mismo lugar que hoy, pero arti-

culada con una estación de autobuses, grandes accesos y estacionamientos.

Según algunos autores el plan regulador vio la luz en 1933.¹² Para otros, sólo hasta 1940 se presentó la versión definitiva.¹³ Se ignoran las causas de este retraso si se admite la segunda versión, pero es obvio que los cambios permanentes de regentes según los humores presidenciales no propiciaron condiciones adecuadas para la continuidad en los conceptos y la estabilidad en las condiciones de trabajo de los urbanistas.

Además, Contreras y su equipo se encargaron también de formular la Ley Nacional de Planeación de 1930 con un corolario esperado: la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California. Esta ley, promulgada el 17 de enero de 1933, fue seguida por varias modificaciones y medidas complementarias, entre las cuales se encuentra el Reglamento de Arquitectura del Distrito Federal, que demuestra la importancia de la planeación en esta época.

Se debe señalar también que el mismo equipo tuvo cierta relación con la formulación del Plan Sexenal 1934-1940. El auge de la planeación durará por lo menos hasta 1940, cuando Lázaro Cárdenas termina su mandato presidencial.¹⁴ A partir de 1940 se logra cierta estabilidad en la administración de la ciudad, gracias a la mayor permanencia en su puesto de los regentes: Javier Rojo se mantendrá a lo largo del sexenio de Ávila Camacho; Fernando Casas Alemán durante el de Miguel Alemán. Una nueva era se abre para el país y la ciudad en el curso de la cual ocurrirán profundas transformaciones.

b) Crecimiento de la ciudad en el desarrollo estabilizador (1940-1970)

Cuando Ávila Camacho asume la presidencia en 1940, el país es muy diferente al de 1928 cuando se creó el DDF. La estabilidad del régimen está finalmente garantizada gracias a los esfuerzos de Cárdenas para orientar los movimientos sociales revolucionarios hacia

¹² Véase el trabajo de Enrique Cervantes, "La zona metropolitana de la ciudad de México" en *Visión de la zona metropolitana de la ciudad de México*, trabajo colectivo, Anales de la Academia Mexicana de Arquitectura, A.C., 1987, pp. 71 a 90.

¹³ Según nuestra investigación, una primera versión del Plan vio la luz en 1933 y fue presentada al Congreso mencionado. Los trabajos de formulación del Plan parecen haber proseguido hasta 1940.

¹⁴ Consúltese al respecto la *Historia de la planeación en México*, publicada por SPP y el FCE, 1986-1987.

moldes definidos y orientados por las tendencias progobiernistas. Además, varias instituciones fundamentales creadas iban a permitir al Estado que ampliara su participación en la economía (Pemex, Banhopsa, Conasupo, Nafinsa).

Se iniciaba una nueva fase del desarrollo del país estimulada por la segunda guerra mundial al permitir cierto despegue de algunos sectores de la economía en apoyo a la economía de guerra de los aliados. Esta etapa, que posteriormente se denominará “desarrollo estabilizador”, llevará a un crecimiento sostenido de la economía, fomentado en cierta medida por una fuerte penetración de capitales extranjeros en las ramas esenciales.

La centralización económica que resultó de este crecimiento ocurre paralelamente a su concentración territorial en la ciudad de México, que da lugar a su crecimiento demográfico y a transformaciones sustanciales de su estructura urbana. No pretendemos extendernos sobre este fenómeno de crecimiento y sus impactos, sino estudiar las acciones de planificación y la participación del Estado en este proceso.

La situación económica que resultó de este crecimiento permitía pensar que la planeación iba a imponerse en el quehacer del Estado en la cuestión urbana, pero los partidarios de la planificación perdieron su influencia al término del mandato de Cárdenas.¹⁵ Ello pudiera explicar que el plan regulador de 1940 nunca fue oficializado.

Así, a partir de 1940 el poder presidencial y los grupos económicos que lo respaldan son más favorables a un “laissez-faire” que a la intervención creciente que se dejaba entrever en el sexenio cardenista.

Ello es particularmente evidente con Miguel Alemán (1946-1952). En 1950 se emite un estudio de la ciudad de México que desvirtúa completamente los esfuerzos anteriores de planeación para transformarla en una programación de vialidades. Según algunos autores este estudio parece haber sido el documento rector de la política urbana hasta los años setentas.¹⁶ Enrique Cervantes, testigo de la época, afirma que en 1950 la tesis de la planeación parcial vial se retoma en un Plan Regulador propuesto por el ingeniero Luis Ángeles, agregando: “...no obstante que desde los años cuarenta en la Escuela de Arquitectura de la UNAM se conformaba un grupo

¹⁵ Los programas y planes posteriores a 1940 se reseñan en la obra citada en la nota anterior. En todos los casos, sólo reflejan esfuerzos de coordinación de las inversiones públicas, más que una verdadera planeación.

¹⁶ El plan de 1950 es el de Luis Ángeles.

de connotados urbanistas, encabezados primero por el Arq. José Luis Cuevas y después por el Arq. Domingo García Ramos, su influencia en esta época fue limitada en la administración pública de la ciudad de México hasta ya entrada la década de los setenta".¹⁷

Las acciones del Estado en la ciudad consisten en realizar los trabajos estrictamente necesarios para garantizar el funcionamiento del sistema urbano, pero dejando libre curso a las presiones del capital. Al respecto se ha señalado que: "...la tendencia en la administración urbana de la ciudad de México, consolida la política de planificar la vía pública y los alineamientos".¹⁸ El capital tendrá a su cargo la verdadera planificación de la ciudad, entendida como una serie de intervenciones organizadas con vistas a lograr el tipo de ciudad que satisface sus necesidades.

No se puede ignorar esta situación por la que pasa la planeación para entender la orientación del crecimiento de la ciudad en esta época. Parece, sin embargo, que algunos elementos de la planeación del equipo de Enrique Contreras no fueron totalmente abandonados; en efecto, algunos documentos demuestran que la opción del plan regulador era refuncionalizar el espacio urbano, haciéndolo apto para el crecimiento futuro y permitiendo fuertes inversiones en "renovación urbana". No obstante que varios conceptos fueron retomados, la esencia del plan se perdió frente a una óptica de programación de obras.

El modelo de Estado liberal que se consolida después de 1940, no contemplaba medidas radicales, que hubieran podido reavivar enfrentamientos entre facciones del capital y el Estado o entre éstas y el proletariado urbano. El Estado aprendió que más valía promover la tranquilidad propicia al crecimiento económico que engendrar conflictos que pudieran poner en peligro su estabilidad.

Por lo tanto, era importante consolidar una administración urbana prudentemente conservadora y, además, instrumento del poder presidencial. Así se explica en parte el "fenómeno Uruchurtu" que logra consolidarse en el poder como regente bajo Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateos (1958-1964) y los dos primeros años del sexenio de Díaz Ordaz. Ernesto Uruchurtu, el Regente de Hierro, a semejanza de Haussman bajo Napoleón III, tendrá a su cargo la delicada misión de programar las acciones, invertir, organizar, permitir y prohibir, sin un plan oficial que lo respalde administrativamente (el Plan Regulador de Ángeles tampoco parece haber sido

¹⁷ Véase Cervantes, *op. cit.*, p. 88.

¹⁸ *Idem.*

decretado oficialmente, aunque es probable que haya orientado muchas intervenciones públicas, como el aprovechamiento de lechos de ríos para vías rápidas).

Creemos que el fenómeno Uruchurtu, con sus 14 años en el poder, se explica en buena medida porque el modelo de desarrollo estabilizador requería de una ciudad dúctil para el capital, pero también "normalmente" funcional para la economía, lo que implicaba una continuidad en la administración-programación urbana.

La remodelación de la ciudad corresponderá sobre todo a los ingenieros que sustituyen la planeación global de los años treinta por una serie de programas y planes para actividades muy limitadas, sin visión de conjunto. Es el modelo por excelencia de la planeación sectorial y fragmentaria en un capitalismo parcialmente estatizado, donde la orientación general está definida por los intereses del capital, aunque las obras de infraestructura de uso colectivo están a cargo del Estado, que desarrolla cierta planeación y una programación real para garantizar un nivel adecuado de eficiencia técnica.

En el curso de los años sesenta, el crecimiento demográfico de la ciudad y su extensión horizontal, hacen necesario un transporte colectivo masivo: la decisión de construir un Metro y su puesta en servicio en 1968, es una victoria más de los ingenieros sobre los urbanistas, partidarios de una visión de conjunto y menos de una planeación sectorial. No es de extrañar, en este contexto, que el Departamento de Planificación del DDF dependiera de la Dirección de Obras Públicas.

c) La ciudad en crisis¹⁹

Todos los análisis del sistema mexicano coinciden en que el modelo de desarrollo estabilizador se desmorona a fines de los sesenta. Esta crisis se traduce en conflictos sociales pero también en problemas urbanos de gravedad. En 1970 ocurre cierta inflexión política con la llegada a la presidencia de un hombre que se piensa reformador: Echeverría nombraría como primer regente a Alfonso Martínez Domínguez, quien al ser removido por los disturbios del 10 de junio de 1971 fue remplazado por Octavio Senties.

¹⁹ Para un análisis detallado de las políticas urbano-regionales en el periodo, véase Daniel Hiernaux, "L'État et le territoire: bilan de trois sexennats de politiques urbaines et régionales au Mexique, 1970-1985", *Revue Internationale d'Action Communautaire*, 17/57, primavera 1987, Montreal, Canadá, pp. 103-116.

i) Los primeros pasos (1970-1976)

El sexenio de Luis Echeverría está marcado por eventos importantes para la ciudad de México. El primero de ellos es la refuncionalización administrativa de diciembre de 1970, que recompone la división política del Distrito Federal en 16 delegaciones, eliminando los cuarteles del centro e imponiendo una estructura administrativa homogénea para el conjunto de su espacio urbano. Sin embargo, nada se logra en cuanto a homogeneizar los límites de las delegaciones en población, actividad, superficie, etc. Por otra parte, la reforma de 1970 no trata el problema de la conurbación con el Estado de México, que es ya manifiesta para esa época.

Echeverría tomará algunas medidas significativas para la planeación de la ciudad de México:

—La reforma y adición a la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1971, reformando la desgastada ley de 1953.

—La creación de un Consejo Consultivo (1975), mecanismo de auscultación del Estado, prontamente manipulado por el partido en el poder.

—La separación de la dependencia encargada de la planificación de Obras Públicas, creando en 1975 la Dirección General de Planificación.

—El decreto de una Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976.

—El decreto de un plan director ese mismo año.

—La creación de una zona de conurbación alrededor de la ciudad de México, que hubiera debido encargarse de tomar decisiones sobre el conjunto del área urbana (1976).

Este conjunto de medidas, tomadas principalmente en los dos últimos años del sexenio, se insertan en una serie de acciones sobre desarrollo urbano de alcance nacional, debidas en parte a las inquietudes (y quizás a presiones) de organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, sobre el futuro de la urbanización en países subdesarrollados y, particularmente, en México.

La planificación es revivida como un remedio contra la crisis, después de varias décadas de ostracismo, lo que de paso permite a los urbanistas retomar su posición de poder en la sociedad. Sin embargo, las medidas tomadas en este sexenio no modifican sustancialmente la dinámica urbana de la ciudad de México y no logran rebasar la mera realización de planes, esto es, los “esfuerzos de papel”, así como las declaraciones ideológicas sobre, entre otros te-

mas, la necesidad de descentralizar la ciudad y fomentar nuevos polos de desarrollo regional.

El mayor mérito de estas acciones administrativas fue, en nuestra opinión, haber rehabilitado las preocupaciones sobre el desarrollo de la ciudad de México y la necesidad de considerar seriamente su destino, desbancando el "laissez-faire" que privó por tantas décadas. Aparentemente, la voluntad de sacar a la luz nuevos conceptos para la planeación del Distrito Federal era manifiesta desde 1971, pero sólo hasta 1976, con la emisión del nuevo plan, el equipo de Ángela Alessio Robles, directora de Planeación del DDF, logra la derogación de los lineamientos originados en el Plan de Angeles de 1950.

ii) *Las ventajas del petróleo (1976-1982)*

Hasta 1976, el DDF se había endeudado seriamente por sus inversiones en infraestructura, principalmente la del Metro. Poner en marcha todo lo que se encontraba previsto en el Plan Director para cambiar la fisonomía de la ciudad, no iba a ser posible en el marco de la economía de México de fines de 1976. Se necesitaría entonces esperar otra época de crecimiento para que se pudieran lanzar los proyectos: esto ocurre con el petróleo a partir de 1978.

Mientras tanto, el nuevo presidente José López Portillo había logrado consolidar la burocracia mexicana poniendo en orden al desordenado sinnúmero de instituciones creadas por su antecesor.

Particularmente, se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como cabeza del sector de Asentamientos Humanos, cuya dirección recae sobre Pedro Ramírez Vázquez. Siendo éste urbanista, ello deja prever finalmente un sexenio de oro para estos profesionistas. Por tal motivo, la planeación urbana recae sobre éstos y sobre los arquitectos que a lo largo de varias décadas han asumido tareas similares. Esto explica que Ángela Alessio Robles fuera remplazada como directora de planificación del DDF por un joven arquitecto-urbanista que había dado sus primeros pasos sexenales en la SAHOP.

En esta línea, una "nueva versión" de un Plan Director ve la luz en 1979, al cual se le adjuntan planes parciales referentes a la planeación de las delegaciones del Distrito Federal. Bajo el sexenio de López Portillo, no habrá mayor cambio en la planeación del Distrito Federal. Aunque el Plan, que es una acumulación de buenas intenciones, tendrá que enfrentarse a grupos de poder muy fuertes, como los ingenieros y los grandes capitales en construcción, sobre

todo la ICA (Ingenieros Civiles Asociados), que encuentran una lucrativa función doble: elaborar los planes de vialidad y transporte por una parte, y realizar las obras por la otra. Una excelente combinación que reforzará económicamente aún más a los ingenieros y los grupos de constructores correspondientes.

El crecimiento desmesurado del programa de vialidad y transporte debido a la ampliación del Metro, el programa de ejes viales y la municipalización del transporte, sólo se explican a la luz de la apertura del auge petrolero que en aquel entonces parecía inagotable. El petróleo es entonces la clave para entender una serie de fenómenos de alcances regionales y nacionales, pero también tuvo una influencia directa en la orientación de la planeación de la ciudad: por una parte, los planificadores trataban de proponer un modelo de ciudad con prioridades diferentes (entre las cuales destaca la vivienda) en el marco de una descentralización progresiva, cuando por otra parte, los ingenieros-constructores-programadores proponen un modelo de ciudad basado en la movilidad residencia-trabajo que promueve un crecimiento constante de la mancha urbana hacia espacios periféricos donde la planeación no tiene cartas credenciales; pero donde domina la promoción ilegal.

iii) *La institución de la planeación y el reordenamiento urbano*

Al iniciar su mandato presidencial, Miguel de la Madrid reforma la antigua Ley de Planeación de 1930, caída en el olvido. De inmediato instaura un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que institucionaliza los niveles de corresponsabilidad de diversos niveles de gobierno y de las instituciones públicas en un proceso de planificación y programación que se trata de definir por niveles. Se impone que el calificativo de "plan" sea reservado al Plan Nacional de Desarrollo (publicado en 1983), así como a los planes de los estados federados. No es el caso del Distrito Federal que, al no ser estado, sólo tendrá derecho a un "programa" director.²⁰

Es en este marco que deberán precisarse las propuestas para la ciudad de México que se inician con la constitución de una nueva organización administrativa para el Distrito Federal: la Secretaría de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica. Parecía, al inicio del sexenio, que la institucionalización de la planeación nacio-

²⁰ El Plan Nacional de Desarrollo contiene ya un capítulo sobre el área metropolitana de la ciudad de México.

nal iba a consolidar la búsqueda de un ordenamiento racional de la ciudad. Sin embargo, durante cerca de tres años el Plan Director de 1982 no fue modificado: los funcionarios menores siguieron autorizando las construcciones sobre la base del plan anterior que hubiera debido ser revisado en el marco de los ajustes a la planeación nacional.

Curiosamente, hasta 1985 un documento de un estilo diferente se saca a la luz pública: el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE). El nombre revela las intenciones:²¹

—La ciudad, en su situación actual, no es funcional para el desarrollo de diversas modalidades del capital, ni para la reproducción del sistema.

—Los problemas suscitados por la contaminación están al centro de las preocupaciones por su impacto, entre otros, en la productividad y en la salud pública.

El PRUPE es una declaración de intenciones que responde a las inquietudes generalizadas sobre el deterioro ambiental de la urbe (manifestadas en la prensa nacional e internacional), pero no constituye un verdadero documento de trabajo, un programa director que reorientaría las acciones correspondientes. Además, es preparado por los asesores y funcionarios cercanos al regente, más que por los técnicos de la secretaría correspondiente. Las propuestas responden, como ya se mencionó, a una declaración de principios, atemporal y aespacial. Este documento más bien político que técnico recibió de antemano la oposición velada de la Sedue y el rechazo abierto del gran público, porque:

i) los especialistas esperaban soluciones técnicas reales y no declaraciones de tipo político;

ii) la Sedue intentaba defender su posición de líder en la definición de las grandes orientaciones de la política urbana y no admitió la intervención del grupo político del regente en la misma, y

iii) en cuanto a la población, a pesar de la imprecisión de las medidas propuestas y la imposibilidad de medir sus impactos, parece que el rechazo obedeció por una parte a los intereses particulares que temen que una politización de la cuestión urbana y ambiental en el Distrito Federal afecte sus intereses particulares, y por la otra, por el temor al cambio implícito en su propuesta de establecer un conjunto de centros urbanos que modificaría el juego de poder en la ciudad.

²¹ Por lo menos conocemos tres versiones impresas y distribuidas del PRUPE. Si bien la última es algo más precisa, no llega a propuestas concretas con sus respectivas dimensiones espacio-temporales.

En nuestra opinión, el PRUPE no decía gran cosa, ya que no precisaba la amplitud y las repercusiones de las medidas de reordenamiento y de protección al ambiente, salvo para algunas grandes líneas de acción como evitar el crecimiento al sur de la ciudad (véase a este respecto la coincidencia con las políticas porfirianas) para preservar el medio natural, crear y reforzar “centros”, “subcentros” y “corredores” urbanos que servirían para reestructurar el espacio urbano con mayor jerarquización y cohesión. La oposición al PRUPE desembocó en su prudente olvido.

Por otra parte, los trabajos para revisar el Plan Director habían sido emprendidos, previendo la formulación de un Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su corolario, los programas parciales por delegación. Dos fuertes golpes sacudieron este esfuerzo y pospusieron su terminación: los recortes en la administración pública con un programa de despidos masivos y de reestructuración emprendido a mitad de 1985; el secretariado citado desaparece, pero la totalidad de las funciones son retomadas por una Dirección General con el mismo nombre, que ya no depende de una secretaría sino directamente del regente. El personal se reduce considerablemente, más no las funciones correspondientes. La segunda razón del retraso en la definición del nuevo programa son, obviamente, los temblores de septiembre de 1985, que cambian las prioridades del trabajo del DDF.

Frente a la urgencia de la reconstrucción, las funciones “rutinarias” de la planeación pasan a un segundo plano. La Dirección antes limitada a funciones normativas, se encarga de la preparación de los decretos de expropiación de las vecindades afectadas, interviene en la formulación de los nuevos reglamentos de construcción, revisa en forma emergente las propuestas de usos del suelo en las zonas afectadas, participa en las propuestas de reconstrucción, recibe misiones extranjeras y se hace cargo de la supervisión de ciertas obras. Lo imprevisible reemplaza a lo cotidiano, sin que la estructura de la dirección sea modificada para continuar atendiendo sus funciones normales.

Este esfuerzo de participación de la Dirección encargada de la planeación en la reconstrucción de las partes dañadas de la ciudad, obviamente se hace en detrimento de sus funciones normales, pero también al margen de la reconstrucción de viviendas. Ésta se realiza por medio de un organismo especializado, creado para este propósito, que una vez terminada su tarea de reconstruir aproximadamente 40 mil viviendas se disuelve. Creemos que la reconstrucción no fue asignada a los organismos existentes por un cierto temor a

la burocracia imperante, a la voluntad de crear una institución al margen de los grupos de poder y de presión existentes; también por la imagen represiva del DDF frente a las capas populares; finalmente, habría que investigar si existieron presiones del Banco Mundial en las condiciones de financiamiento impuestas al préstamo para la reconstrucción de la vivienda dañada.

Más allá de las cuestiones administrativas, está la emergencia y la imposición de un nuevo concepto de ciudad que llama la atención y cuya ideología subyacente revela algunos de sus rasgos esenciales:

—Los fenómenos naturales son impredecibles, pero el urbanismo debe tratar de minimizar sus impactos. Por ello, la atención se orienta cada vez más hacia los países que tienen experiencia en la materia, como es el caso de Japón.

—El medio ambiente ha pasado al primer plano de las preocupaciones de los ciudadanos. El Estado debe entonces empezar a proponer programas y acciones concretas, que a la fecha están muy limitadas comparativamente con las propuestas de la ciudadanía organizada.

—Los temblores han sacudido la sociedad civil, que ha tomado conciencia de su capacidad de intervención, pero también de la necesidad de democratizar la gestión de la ciudad. El Estado deberá tomar en cuenta estos factores.

—La administración de la ciudad más grande del mundo exige la modernización de su administración pero también de los conceptos y de las estructuras urbanas.

Estas cuatro líneas fundamentales son en nuestra opinión, las que tenderán a transformar la administración de la ciudad y los conceptos fundamentales del urbanismo metropolitano.

Un nuevo Programa Director es finalmente publicado en agosto de 1987, como reflejo parcial de este cambio de conceptualización que puede ser detectada también en un buen número de medidas administrativas tomadas por el DDF. Aparentemente, se tiende hacia el prototipo de la gran ciudad controlada adecuadamente por una administración muy tecnificada.

El urbanismo trata de desprenderse del carácter político que tuvo durante muchos sexenios, para imponer una eficacia basada en el uso de técnicas avanzadas. La reforma de la Tesorería, por ejemplo, se debe obviamente a la crisis financiera del DDF y a la necesidad de mejorar la cobertura espacial y económica de los impuestos y derechos, pero se anuncia oficialmente como una reforma de

procedimientos (expansión del sistema controlado por computadora) y una mejor relación con el público, gracias a la simplificación administrativa.

La descentralización administrativa en el seno mismo de la ciudad es en la actualidad también uno de los temas centrales. Recordemos al respecto la escala de la ciudad y el número reducido de unidades político-administrativas que se hacen cargo de la gestión de la ciudad bajo dos regímenes diferentes: el de excepción en las delegaciones y el estatal-municipal. La descentralización prevista no es más que la transferencia de responsabilidades de tareas secundarias (como la recolección de impuestos) hacia las delegaciones. Éstas no tienen un control real de las decisiones y no han participado en la elaboración de este nuevo sistema que les es impuesto desde arriba.

El urbanismo actual se quiere también más democrático. Las razones son evidentes, pero los medios propuestos no rebasan el nivel de la concertación para “escuchar” a la población (“consulta popular”) sobre un Programa Director ya realizado. Aunque se pueden efectuar modificaciones secundarias, los conceptos globales, el modelo de ciudad, perdidos en un montón de hechos y discusiones secundarias, no se han entendido realmente, ni analizado, y por lo tanto puesto en discusión.

Hay, sin embargo, mucho que discutir sobre el modelo de ciudad. Para empezar, por ejemplo, sobre el propósito general del “programa” emitido por el DDF que pretende hacer de su territorio una área más sana, en crecimiento económico, mejor organizada, con una administración más eficiente, etc. Pero las otras dos terceras partes de la ciudad no son parte de este programa de conjunto; se trata de una propuesta parcial (¿similar a la traza de la ciudad española?), mientras los suburbios (¿la ciudad indígena?) quedan fuera de las preocupaciones reales. Si bien la comparación es voluntariamente excesiva y quizás molesta, enfatiza la segregación en los dos tipos de administración que se traducen en la escena urbana actual en desigualdades notorias en las condiciones materiales de vida de la población del Distrito Federal y de amplias zonas de los municipios conurbados que forman parte del Estado de México (pensemos por ejemplo en el Metro, que se limita al Distrito Federal).

Hasta ahora los grupos de oposición no han tenido más que reivindicaciones parciales, casi locales (regularización de la tenencia, transporte, agua), pero sin una visión de conjunto que podría conducir a un cambio en el modelo de ciudad, que es más que la suma de los elementos parciales.

La historia sintética de la planeación y de la administración de la ciudad de México hasta ahora expuesta, señala la existencia de grupos de poder que buscan imponer en un momento dado su propia perspectiva, su propio modelo de ciudad. Se trata entonces de retomar esta experiencia histórica, situarse con respecto a estos modelos y analizar en detalle lo que plantean o encubren los planes aparentemente anodinos o “técnicos” que se proponen para nuestra ciudad.

Otra ciudad de México es posible, aún con la magnitud de sus 19 millones de habitantes y con la compleja problemática que éstos representan.

DIEZ AÑOS DE PLANEACIÓN DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

ALFONSO X. IRACHETA CENECORTA*

1. INTRODUCCIÓN

En 1976, con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se dio cauce jurídico a lo que vendría a constituirse en un Sistema Nacional de Planeación Urbana. En efecto, dos años después, en 1978, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, estableciendo el inicio de una nueva época en relación a la participación del Estado mexicano en los procesos socio-espaciales del país.

Si bien estos hechos constituyen hitos en la historia de la planeación territorial de México son, al mismo tiempo, momentos culminantes de procesos iniciados con anterioridad a través de los cuales se intentó dar respuesta al acelerado proceso de urbanización y a la creciente complejidad de los problemas que han sufrido los habitantes de nuestras ciudades.

Es la ciudad de México, primero, su zona metropolitana (ZMCM) después y, a partir de los últimos años, la emergente megalópolis o región metropolitana de la ciudad de México (RMCM), la que ha representado el espacio donde los problemas han sido más notorios y de mayor impacto para el conjunto nacional y donde se han concentrado los principales esfuerzos de investigación y de planeación institucional (sobre la planeación en el Distrito Federal véase en este libro el trabajo de D. Hiernaux y el de B. Graizbord para el caso del Estado de México).

* Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.

Los planes y programas llevados a la práctica por las sucesivas administraciones federales, del Distrito Federal y del Estado de México en relación a la ZMCM, han dejado ver diversas limitaciones.

En primer lugar, la total independencia y ausencia de coordinación entre ambas entidades, lo que llevó a dividir artificialmente la metrópoli para efectos de planeación y administración en dos grandes espacios. La creación del Consejo Metropolitano de la Ciudad de México en 1988 pretende, entre otras cosas, romper con esta inercia.

En segundo lugar, la creación de organismos regionales como la Comisión de Conurbación del Centro del País creada en 1977 y disuelta en 1988 y de planes como el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro (1985), han sido intentos por romper con las rigideces y falta de coordinación entre las entidades que comparten el espacio metropolitano y megalopolitano. En la práctica, sin embargo, es evidente la ausencia de poder y facultades de ambos para poder efectivamente convertirse en elementos de decisión regional.

En tercer lugar y con relación al suelo, es notoria la distancia que se ha establecido entre lo que se ha manejado como discurso político-téorico en los planes y programas realizados hasta la fecha y las acciones concretas que han derivado de los mismos.

Finalmente, es también significativa la escasa continuidad en los procesos de planeación y la ausencia explícita de procesos de seguimiento y evaluación de los planes y programas, lo cual ha tenido como consecuencia que en cada administración surja un nuevo plan o programa, ignorando si los anteriores cumplieron con sus metas y sin exponer las razones de su sustitución.

Ha resultado más sencillo que cada administración reconstruya el sistema de planeación metropolitana, sin acudir a los procedimientos de evaluación de los avances anteriores que los propios planes prevén.

No obstante, se ha permitido que algunos elementos perduren, estableciendo puentes para avanzar en la estructuración de una planeación y administración metropolitana más coherente e integrada. Un caso concreto ha sido, por ejemplo, las reuniones de coordinación entre 1982-1987 del Distrito Federal y el Estado de México y el proceso recientemente iniciado para crear el Consejo Metropolitano de la Ciudad de México.

Los comentarios anteriores nos inducen a pensar que un intento de revisión crítica de la política de suelo en la ZMCM, realizada durante los primeros 10 años de planeación territorial institucional,

presenta una dificultad muy concreta en cuanto a la perspectiva que debemos adoptar para llevarla a cabo: contrastamos lo que se ha establecido como metas en los planes y programas con lo efectivamente realizado, aceptando que la interpretación de los fenómenos y en consecuencia el diseño de las políticas son adecuados; o bien orientamos nuestro análisis a las ideas fundamentales que han servido de base para el entendimiento del fenómeno, para la definición de sus problemas y para la propuesta de solución a los mismos y articulamos en torno a estas ideas la revisión de las acciones estatales.

Aunque tradicionalmente la propia crítica estatal se centra en lo primero, pensamos que los problemas de suelo en la ZMCM han adquirido una complejidad y gravedad tales, que resulta necesario plantear una crítica más comprehensiva que dé pie a alternativas novedosas para enfrentarlos.

Si bien reconocemos que la problemática del suelo es en buena medida sinónimo de la cuestión urbana porque a través del uso, apropiación y producción del suelo se gestan los procesos de urbanización, nos limitaremos en este trabajo a dos acciones públicas de planeación dirigidas explícitamente al suelo: la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales.

A través de éstas, sin embargo, hemos intentado un análisis crítico más global sobre la interpretación que se ha dado en la planeación metropolitana al papel del suelo en el desarrollo socioespacial.

2. LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA ZMCM

Los ordenamientos jurídicos relativos a los asentamientos humanos contienen un conjunto de normas que, por su generalidad, aparecen como la base del orden institucional que rige el desarrollo urbano. Sin embargo, la restringida aplicación que hasta ahora han tenido, sobre todo el caso de la legislación sobre planeación, ha significado que no sean ellos los que han regido los procesos urbanos en la ZMCM. Por el contrario, la presencia del Estado en dichos procesos ha tenido lugar a través de una gran variedad de mecanismos a través de los cuales los agentes actuantes se vinculan con las entidades y dependencias públicas en el proceso de urbanización. Así, han sido tales mecanismos los que han constituido el verdadero "marco institucional" del desarrollo urbano. Entre ellos, los pro-

cedimientos de regularización de la tenencia de la tierra han adquirido en los últimos años una creciente importancia, ya que involucran una acción masiva del Estado sobre las relaciones sociales de propiedad en torno al suelo, en su nivel jurídico.

A partir de 1970, el Estado mexicano enfrenta por primera vez este problema de irregularidad en la tenencia del suelo urbano.¹ Son, evidentemente, el Distrito Federal y el Estado de México las entidades donde una mayor cantidad de pobladores se encuentran en tal situación y es en estas entidades donde mayor impulso se ha dado a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra.

La regularización se ha convertido en la más común de las acciones institucionales para enfrentar invasiones, fraccionamientos o adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados. Para realizarla, se han creado diversos organismos diferenciados según su competencia territorial (municipios del Estado de México y del Departamento del Distrito Federal (DDF a fin de el régimen de tenencia de la tierra sea agrario o privado (véase la figura 1).

No obstante que participan otros organismos en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra como la Sedue, los ayuntamientos y otras muchas dependencias del Estado de México y el Distrito Federal y de que existe una coordinación entre la Corett y la Secretaría de la Reforma Agraria con los organismos del Estado de México y del Departamento del Distrito Federal (DDF a fin de resolver los casos de irregularidad en tierras ejidales y comunales, lo que se pretende hacer notar es la responsabilidad en la conducción y resolución final de los procesos jurídicos y administrativos que se han establecido en torno a este problema.

En esta distribución de competencias y sucesión de organismos, encontramos también razones políticas para el manejo de dicha problemática.

Por una parte, es claro que cada administración, sea del Distrito Federal o del Estado de México, crea su propio programa de regularización, "deslindando" responsabilidades con el anterior y "dosificando" la información de acuerdo a circunstancias políticas.

Nos encontramos, así, ante graves dificultades para conocer cuantitativamente el problema de la irregularidad y para evaluar los avances en la regularización.

De lo anterior se deduce que la información que presentamos,

¹ Los programas de regularización de la tenencia de la tierra se inician en 1940 en el Distrito Federal, pero a partir de 1970 se vuelven masivos en la ZMCM.

FIGURA 1
**Zona Metropolitana de la Ciudad de México:
 organismos responsables de la regularización
 de la tenencia de la Tierra (1970-1987)**

Competencia territorial	Régimen de tenencia de la tierra		
	Agrario, ejidal y comunal	Particular	
Distrito Federal	- FIDEURBE - CODEUR (1976) - CORETT	- Dirección General de Promoción de la Habitación Popular (1970) - Procuraduría de Colonias Populares (1972) - CODEUR (1976) - DART (1978) - Dirección General de Recursos Territoriales (1983) - Dirección General de Regularización Territorial (1984)	
		- CORETT	- Instituto AURIS (1969) - PRIZO (1971) - Plan Sagitario (1976-1981) - Dirección General de la Tenencia de la Tierra (1981) - CRESEM (1982) - CERT
		- CERT	

no obstante los intentos de cruzamiento y verificación, sólo ofrece una aproximación a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra.

a) La regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal

Se ha estimado que en 1975 el 40% de la población del Distrito Federal se asentaba en lotes ejidales y comunales con tenencia irregular (Montaño, 1976:92). Esto implica aproximadamente 3.1 millones de habitantes y 585 mil lotes habitacionales.

Para 1978, el DDF estimaba que existían 500 colonias populares en situación irregular con 700 mil lotes. De éstos, 420 mil (60%) correspondían a tierras comunales, 210 mil (30%) a tierras ejidales y los restantes 70 mil (10%) a tierras privadas (Noreña, 1985:121).

Para 1986, de la información proporcionada por el DDF, cal-

culamos que existen cerca de 300 mil lotes en situación irregular (25.9% en tierras privadas; 40.6% en tierras y unidades habitacionales, y 33.5% en tierras ejidales y comunales), en una superficie total de 11 126 ha y afectando a más de 1.6 millones de habitantes. Frente a esto, el “Esquema rector de usos del suelo”, para la ZMCM, elaborado conjuntamente por autoridades del Distrito Federal y del Estado de México establece que dentro del primero en 1986 existían 4 392 ha de suelo con tenencia irregular.

Entre 1978 y 1986 se ha estimado que se regularizaron 262 480 lotes, beneficiando a una población aproximada de 1.3 millones de habitantes (véase el cuadro 1).

De las tierras irregulares en propiedad privada se informa, sin embargo, que se han realizado acciones de regularización (planos de lotificación aprobados) en 121 258 lotes, en una superficie de 3 639.6 ha y beneficiando a una población estimada en 655 mil habitantes (véase el cuadro 2). Dentro de esta información no se hace mención de tierras en propiedad del DDF, por lo que suponemos que corresponde exclusivamente a fraccionamientos y subdivisiones privadas.

En lo referente a tierras ejidales, la información hasta 1986 menciona como regularizados 61 405 lotes, en una superficie de 3 747.8 ha beneficiando a una población estimada de cerca de 337 mil habitantes. Lo anterior implica que han sido “regularizados” aproximadamente 182 663 lotes en total entre tierras privadas y sociales, implicando una superficie de 7 387.44 ha y una población estimada en cerca de 992 mil habitantes (véase el cuadro 2).

De ahí que, entre la información proporcionada por las autoridades con datos globales y que son del conocimiento público (cuadro 1) y la información detallada por predio y por ejido que es de conocimiento restringido (cuadro 2), exista una diferencia de 43.7%. La información del cuadro 2 es la que podemos considerar como más realista con objeto de determinar la magnitud absoluta de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal.

Más aún, la información global proporcionada claramente establece que los datos totales por año (entre 1978 y 1986) corresponden a lotes escriturados. A diferencia de esto, la información de detalle proporcionada por las mismas autoridades se refiere a ejidos expropiados con lotificación autorizada y a predios privados con planos autorizados para su regularización.

Es decir, en ninguno de los dos casos se podría hablar en estricto sentido de lotes regularizados, sino en proceso —avanzado— de regularización y, por lo tanto, aún en situación de irregularidad.

CUADRO 1
Regularización de la tenencia de la tierra
en el Distrito Federal, 1978-1987 (a)

Años	Número de lotes regularizados en propiedad			Superficie (a)			Población (b)		
	Privada	Social	Total	Privada	Social	Total	Privada	Social	Total
1978	10 529	19 000	29 529	305.6	850.0	1155.6	59 278	106 970	166 248
1979	28 013	5 300	33 313	1009.2	410.0	1419.2	157 713	29 839	187 552
1980	22 612	3 100	25 712	672.5	210.0	882.5	127 306	17 453	144 759
1981	21 517	5 800	27 317	619.6	500.0	1119.6	108 661	29 290	137 951
1982	17 382	8 983	26 365	560.6	490.0	105.6	87 779	45 364	133 143
1983	28 192	11 808	40 000	872.5	738.5	(1611.0)	142 370	59 630	202 000
1984	20 154	8 441	28 595	623.7	527.9	(1151.6)	101 777	42 628	144 405
1985	4 686	1 963	6 649	145.0	122.8	(267.8)	23 664	9 913	33 577
1986	31 716	13 284	45 000	981.6	830.8	(1812.4)	160 166	67 084	227 250
Total	184 801	77 679	262 480	5 790.3	468.0	10 470.3	968 714	408 171	1 376 885
1987*	80 000	s/d	80 000	2 476.0	s/d	2 476.0	404 000	s/d	404 000
Total	264 801	s/d	342 480	8 266.3	468.0	12 946.3	1 372 714	408 171	1 780 885

Fuente: 1978-1982, Departamento del Distrito Federal (1987, a.c.d.);

(a) Los datos entre paréntesis fueron estimados con el siguiente criterio:

- 1) Se calculó el número de lotes por ha para cada año en que se contó con ambos datos (1978 a 1982), distinguiendo entre tierras privadas y sociales. Los promedios obtenidos fueron de 32.31 lotes/ha para tierras privadas y de 15.99 lotes/ha para tierras sociales (ejidales).
- 2) Se calculó la proporción de lotes regularizados correspondiente a tierras privadas y a tierras sociales para cada uno de los años en que se contó con el dato (1978 a 1982). Dicha proporción promedio para los 5 años fue de 70.48% de lotes regularizados en propiedades privadas y el restante 29.52% en lotes sociales.
- 3) Tanto el promedio de lotes por ha como la proporción entre regularización en tierras privadas y ejidales se aplicó al dato de monto total de lotes regularizados con que se contó de 1983 a 1986.

Es importante destacar que ninguno de los documentos que contienen datos de lotes regularizados coinciden entre sí, ni aclaran las relaciones que pueda haber entre ellos, por lo cual nos vimos en la necesidad de presentar por separado los datos de dos fuentes consideradas como más completas (véanse los cuadros 2 y 3).

b) La regularización de la tenencia de la tierra en los 17 municipios conurbados

Para 1982 estimamos que más de 28% de la superficie urbanizada total de los municipios conurbados de la ciudad de México se encontraba en situación irregular, lo cual representaba 13 840 ha, entre 565 mil y 706 mil lotes y afectaba entre 3.3 y 4.2 millones de habitantes (Iracheta, 1984: cap. 6).

De la información proporcionada por diversas entidades del sector de desarrollo urbano del gobierno estatal, estimamos que en 1986, la irregularidad de la tenencia de la tierra alcanzaba 13 778 ha en 443 837 lotes, afectando a una población estimada en 2.6 millones de habitantes.²

Entre 1982 y 1986 el gobierno estatal informó haber escriturado 105 772 lotes que se encontraban en situación irregular en una superficie aproximada de 3 613 ha y beneficiando a una población de 617 416 habitantes en todo el territorio del Estado de México (véase el cuadro 4, total c).

Otra fuente gubernamental consultada informó que la regularización de la tenencia de la tierra en los 17 municipios conurbados de la ciudad de México entre 1982 y 1986 alcanzó 284 706 lotes en una superficie aproximada de 9 465 ha y beneficiando a 1.72 millones de habitantes (véase el cuadro 4 total d).

Una tercera fuente consultada informa que entre 1981 y agosto de 1986, se regularizaron en todo el Estado de México 64 397 lotes, en una superficie de 2 021.8 ha, beneficiando a una población estimada de 376 079 habitantes (véase el cuadro 4 total d).

Es importante resaltar que ninguna de las tres fuentes mencio-

² Ambas investigaciones (la de 1982 y la de 1986) se realizaron de manera independiente ya que las grandes diferencias en la calidad de la información obtenida en cada caso, hicieron imposible considerar los datos que se presentan en este trabajo como una actualización de los relativos a 1982. Por ello, más que pensar que el problema de la irregularidad se ha mantenido cuantitativamente estable (13 840 ha en 1982 y 13 778 ha en 1986), consideramos que en 1982 la superficie irregular era mucho mayor a la detectada.

CUADRO 2
Distrito federal: acciones de regularización de la tenencia de la tierra

Delegación	Núm. de colonias o Fraccionamientos			Núm. de lotes			Superficie (ha.)			Población estimada ^a			Densidad (Prom.) (hab./ha)			Lotes promedio (m ²)		
	P. Priv.	P. Social	Total	P. Priv.	P. Social	Total	P. Priv.	P. Social	Total	P. Priv.	P. Social	Total	P. Priv.	P. Social	Total	P. Priv.	P. Social	Total
1. Álvaro Obregón	141	0	141	28 140	0	28 140	819.45	0	819.45	147 172	0	147 172	179.6	0	179.6	291.2	0	291.2
2. Azcapotzalco	57	5	62	5 044	3 693	8 737	65.34	189.0	254.34	26 027	19 056	45 083	398.33	100.8	500.8	129.54	0	129.54
3. Benito Juárez	3	0	3	298	0	298	5.11	0	5.11	1 213	0	1 213	237.38	0	237.38	171.48	0	171.48
4. Coyoacán	50	2	52	11 776	7 547	19 323	562.87	333.72	896.59	59 822	38 339	98 161	106.28	114.88	221.16	477.98	0	477.98
5. Cuajimalpa	78	0	78	3 513	0	3 513	126.42	0	126.42	20 726	0	20 726	163.95	0	163.95	359.87	0	359.87
6. Cuauhtémoc	3	0	3	219	0	219	8.76	0	8.76	900	0	900	102.74	0	102.74	400.01	0	400.01
7. G. A. Madero	256	7	263	7 544	17 756	25 300	200.22	776.61	976.83	40 738	95 882	136 620	203.46	123.46	326.92	265.4	0	265.4
8. Iztaacalco	153	1	154	10 932	1 137	12 069	236.41	33.84	270.25	59 361	6 174	65 535	251.09	182.45	433.54	216.25	0	216.25
9. Iztapalapa	432	4	436	35 090	5 532	40 622	838.28	435.57	1 273.85	196 855	31 035	227 890	229.36	71.25	300.61	244.6	0	244.6
10. M. Contreras	2	3	5	112	4 554	4 666	1.69	255.86	257.55	622	25 275	25 897	368.05	98.78	466.83	150.89	0	150.89
11. M. Hidalgo	4	0	4	674	0	674	23.07	0	23.07	3 121	0	3 121	135.28	0	135.28	342.28	0	342.28
12. Milpa Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13. Tláhuac	45	6	51	5 241	11 657	16 898	270.00	1 142.02	1 412.02	31 760	70 641	102 401	117.63	61.85	179.48	515.16	0	515.16
14. Tlalpan	70	4	74	9 513	9 529	19 042	302.47	581.11	883.58	50 324	50 408	100 732	166.38	86.74	253.12	317.95	0	317.95
15. V. Carranza	24	0	24	1 662	0	1 662	111.96	0	111.96	8 127	0	8 127	72.59	0	72.59	673.64	0	673.64
16. Xochimilco	25	0	25	1 500	0	1 500	47.57	0	47.57	8 340	0	8 340	175.32	0	175.32	317.15	0	317.15
Totales	1 343	32	1 375	121 258	61 405	182 663	3 699.62	3 747.78	7 387.44	655 108	356 810	991 918	198.83	105.03	303.86	324.89	0	324.89

Fuentes: Departamento del Distrito Federal; Regulación de planos de colonias autorizadas para la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal. Mimeo 1987.

^a Se calculó a partir del promedio de habs./viv. por Delegación considerando que el 100% de los lotes contaban con vivienda.

^b Una de estas colonias pertenece además de Coyoacán a la Delegación de Tlalpan.

^c Esta colonia pertenece además de Iztaacalco a la Delegación Venustiano Carranza.

^d Se calculó para una colonia sin dato a partir del promedio de m²/lote de las colonias con dato.

CUADRO 3
Regularización en ejidos del Distrito Federal

<i>Delegación</i>	<i>Nombre del ejido</i>	<i>Fecha de solicitud</i>	<i>Fecha de expropiación</i>	<i>Superficie expropiada</i>	<i>Número de lotes</i>	<i>Situación</i>
Azcapotzalco	S. Juan Tlilhuaca ***	28- 1-76	31- 8-76	66.18	1 620 (1049)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	S. Pedro Xalpa	28- 1-76	11- 8-76	77.5	1 063 (2053)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Stgo. Ahuizotla ***	3- 2-76	31- 8-76	45.38	10	Expropiado con lotificación autorizada.
Coyoacán	S. Pedro Tepetlapa	21- 4-76	31- 8-76	62.6	1 800 (1808)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada
	Sta. Ursula Coapa		20-12-84	271.12	5 747	Expropiado (amparado).
Gustavo A. Madero	Cuautepec	19- 4-76	31- 8-76	400.03	8 293 (8710)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Magdalena de las Salinas	29- 7-76	31- 8-76	6.76	154 (407)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Stgo. Atzacualco	20- 7-76	31- 8-76	193.68	4 737 (5572)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	S. Miguel Chalma ***		31- 8-76	83.89	2 344	Expropiado con lotificación autorizada.
	Sta. María Ticoman ***		31-10-78	42.1	1 034	Expropiado con lotificación autorizada.
S. Pedro Zacatenco	Sta. Isabel Tola	10-12-75	6- 4-82	37.57	920 (942)	Expropiado con lotificación autorizada.
	S. Pedro Zacatenco	4-10-78	28- 2-84	12.6	274	Expropiado con lotificación autorizada.

Iztacalco	Magdalena Mixihuca **	26-10-76-	3- 4-81	33.84	1 137 (825)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
Iztapalapa	Sta. Martha Acatitla	3-12-75	17- 6-76	326.16	2 814 (5226)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Los Reyes Culhuacán	11-10-78	17- 2-81	46.79	692 (1150)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Culhuacán	12-11-76	18- 2-81	47.95	1 703 (1175)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Tomatlán	14- 8-78	3- 9-81	14.68	323 (429)	Expropiado con lotificación autorizada.
Magdalena Contreras	San Jerónimo Aculco	10- 7-75	27-11-81	68.46	999 (1700)	Expropiado con lotificación autorizada (amparado).
	Magdalena Contreras	16- 8-76	18- 2-81	116.65	2 420 (2900)	Expropiado con lotificación autorizada.
	San Bartolo Amealco *	3- 4-79	3- 4-81	70.75	1 135 (1750)	Expropiado con lotificación autorizada.
Tlahuac	San Francisco	2- 8-76	13- 8-76	331.58	2 747 (2757)	Expropiado con lotificación
	Tlaltenco	16- 8-76	3- 4-81	25.27	557 (625)	autorizada ejecutada.
	Tulyehualco *	3-10-78	3- 4-81	160.96	1 825 (4000)	Expropiado con lotificación autorizada.
	Stgo. Zapotitlán	4-10-78	30-12-81	35.72	569 (500)	Expropiado con lotificación autorizada.
	San Lorenzo **	9-10-78	3- 8-83	520.03	5 308	Expropiado.
	Tezonco ***	31- 9-76	3- 7-79	68.51	651 (1405)	Expropiado (amparado).
	Sta. Catarina Yecahuizotl ***					

CUADRO 3
(continuación)

Delegación	Nombre del ejido	Fecha de solicitud	Fecha de expropiación	Superficie expropiada	Número de lotes	Situación
Tlalpan	Tlalpan	25- 8-75	2- 1-76	169.82	2 695 (2745)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	San Nicolás	19- 7-77	13- 5-80	339.47	5 229 (8486)	Expropiado con lotificación autorizada ejecutada.
	Totolapan *	17-10-78	8- 4-82	59.65	1 354 (1456)	Expropiado con lotificación autorizada.
	Huipulco	4-10-78	1-10-81	12.16	251 (500)	Expropiado.
	San Pedro Martir					
T o t a l e s	30 ejidos		3747.82	61 405		

Fuente: "Relación de Lotificaciones autorizadas por las anteriores Direcciones Generales de: Planificación, Administración del uso del suelo y la actual...(1987).. de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, a la CORETT" en DDF.: Regulación de planos de colonias autorizadas para la regularización de la tenencia de la tierra, 1987, mimeo.

* No coincide con otras fuentes su pertenencia delegacional o al Distrito Federal.

** Pertenece a dos delegaciones.

() La información entre paréntesis en la columna "SITUACIÓN", se tomó de Bejarano, 1983, p. 797-827.

Los números de lotes entre paréntesis corresponden a los datos presentados por Bejarano, *op. cit.*

*** Ejidos dotados originalmente en el Distrito Federal y ampliados o permutados en el Estado de México.

**** En litigio con la Comisión de Límites del Estado de México.

CUADRO 4
Estado de México: regularización de la tenencia de la tierra
en los 17 municipios conurbados, 1982-1986.

Municipio	Número de lotes			Superficie (Ha.)			Población		
	Tierras ejidales ^a	Tierras privadas	Total	Tierras ejidales	Tierras privadas	Total	Tierras ejidales	Tierras privadas	Total
Atizapán de Zaragoza	1 420	1 916	3 336	232.35	313.50	545.85	7 924	10 691	18 615
Coacalco	1 618	290	1 908	94.43	16.93	111.36	8 915	1 598	10 513
Cuautitlán R. R.	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0	0	0
Cuautitlán Izcalli	1 501	683	2 184	67.54	30.74	98.28	8 226	3 743	11 969
Chalco	5 492	0	5 492	187.69	0.00	187.69	33 116	0	33 116
Chicoloapan	7 524	0	7 524	257.14	0.00	257.14	43 037	0	43 037
Chimalhuacán	0	16 700	16 700	0.00	483.49	483.49	0	95 357	95 357
Ecatepec	6 188	51 808	57 996	166.98	1 398.12	1 565.10	37 314	312 402	349 716
Huixquilucan	0	1 144	1 144	0.00	49.93	49.93	0	6 910	6 910
Ixtapalapa	2 950	1 520	4 470	122.81	63.92	186.73	17 929	9 333	27 262
Naucalpan	5 749	1 429	7 178	131.59	32.71	164.30	31 217	7 759	38 976
Nezahualcóyotl	1 873	132 943	134 816	49.67	3 526.80	3 576.47	11 744	833 553	845 297
Nicolás Romero	2 849	3 142	5 991	97.61	107.65	205.26	16 524	18 224	34 748
La Paz	0	10 696	10 696	0.00	275.73	275.73	0	62 786	62 786
Tecamac	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0	0	0
Tlalnepantla	11 488	10 735	22 223	857.33	801.26	1 658.59	64 448	60 223	124 671
Tultitlán	1 524	1 524	3 048	49.72	49.72	99.44	8 687	8 687	17 374
Total ^b	50 176	234 530	284 706	2 314.86	7 150.50	9 465.36	289 081	1 431 266	1 720 347
Total ^c			105 772			3 613.2			617 416
Total ^d			64 397			2 021.8			376 079

Fuente: Gobierno del Estado de México, Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México, 1987.

^a Estimado a partir del promedio de lotes/ha., en tierras privadas por municipio. Sólo en Chalco y Chicoloapan.

^b Totales resultantes de este cuadro.

^c Totales para todo el estado, obtenidos de los informes de gobierno, 1o, 2o, 3o, 4o, y 5o, de las administraciones de A. del Mazo y Baranda en Anexos proporcionados por la CRESEM.

^d Totales para todo el estado, obtenidos del Gobierno del Estado de México, Programa estatal del suelo, 1986. Mimeo.

nadas hace referencia de las demás, o establece alguna relación que permita conocer las razones de la gran discrepancia entre los datos de regularización, no obstante que cada una de ellas se puede considerar autorizada para informar sobre el tema. Por un lado los datos contenidos en los informes del ejecutivo estatal y proporcionados por la CRESEM, representarían la "versión oficial" de los resultados obtenidos en la administración 1981-1987 sobre regularización de la tenencia de la tierra.

Una revisión de las discrepancias entre los datos presentados resulta más sorprendente aún. En el caso de las dos fuentes con datos de cobertura estatal (total c y d, cuadro 4), aquella de difusión pública general (informes de gobierno) presenta datos de mayor magnitud que la de distribución restringida (Programa Estatal de Suelo, 1986). En el caso de la tercera fuente consultada (total b, cuadro 4), cuya cobertura corresponde a los 17 municipios conurbados, su información a la luz de las dos fuentes anteriores, resulta inverosímil. No sólo corresponde a un área parcial del territorio, estatal (si bien la más poblada y con mayores problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra), sino que se refiere a la autorización de la regularización y no a la escrituración, lo cual implica que los datos presentados serían de áreas irregulares en proceso de regulación, mas aún no regularizadas.³

De esto se puede interpretar, en primer lugar, que no existe un concepto claro de qué se entiende por regularización como tampoco un consenso sobre los conceptos que utilizan las diferentes entidades gubernamentales y mucho menos un conocimiento real sobre la magnitud del problema. En segundo lugar, resalta la falta de comunicación y la "autonomía" en el manejo de esta información que por su propio carácter es de gran trascendencia política. Así, puede suponerse que cada institución utiliza la información que más conviene a sus intereses, aunque ello implique graves contradicciones con otras instituciones públicas del mismo sector.

c) Contenido y efectos sociales de la regularización de la tenencia de la tierra

En la problemática de la irregularidad de la tenencia de la tierra y de las políticas y acciones de los gobiernos para solucionarla, destaca no sólo la ausencia de información confiable y coherente, sino

³ La situación es más compleja si se agrega otra información proporcionada por las mismas fuentes (véase Iracheta, 1987: 7-10).

el relativo desconocimiento de dicho problema por parte de las autoridades.

La preocupación casi exclusiva por detectar las condiciones físicas de los asentamientos populares en cuanto a superficie, número de lotes, magnitud de la población y condiciones jurídicas y administrativas de la irregularidad, ha generado un vacío en el conocimiento de las condiciones de vida de la población y en los procesos sociales y políticos que cotidianamente se desarrollan en estas colonias. No es sólo la insuficiencia de datos; es un problema de definición de la "problemática", en un sentido en el cual se predefinen las formas de actuación para solucionarla.

Si a esto agregamos el manejo político de la información sobre irregularidad y sobre regularización, nos encontramos ante un panorama que se caracteriza por una pobreza conceptual frente al fenómeno, por graves contradicciones en la información que manejan las distintas instituciones involucradas y por una confusión creciente sobre las características del problema, lo cual no sólo inhibe la acción gubernamental y de la comunidad, sino que permite el surgimiento de múltiples modalidades de corrupción administrativa.

La gravedad de este problema nos mueve a reflexionar sobre las diversas acciones que el Estado ha emprendido para resolverlo. En términos generales se puede afirmar que desde 1970 han sido las acciones de regularización jurídica las más importantes, sin que haya existido una contraparte importante en inversión en infraestructura y servicios públicos que permita efectivamente resolver algunos de los problemas básicos que enfrentan estos asentamientos. Un caso de excepción en este sentido, aunque sólo de manera parcial, lo constituyen los fraccionamientos sociales progresivos desarrollados por el gobierno del Estado de México a partir de 1982, a través de los cuales hasta 1985 se ofrecieron 21 831 lotes para un poco más de 127 mil habitantes.

La regularización de la tenencia de la tierra no ha cambiado en contenido, es decir, sigue siendo un proceso correctivo que legaliza en términos del "derecho escrito" situaciones que han sido toleradas o incluso propiciadas por el Estado.

La magnitud del problema y los cambios ocurridos desde finales de los años sesenta hasta la actualidad, precisan indicar que han ocurrido transformaciones cualitativas en este fenómeno que indudablemente deberían haber transformado y ampliado las acciones estatales.

Por un lado, debe considerarse que los asentamientos humanos

irregulares han pasado de la etapa entre 1960-1970, en la que predominó el espontaneísmo, la casi nula intervención del Estado y en la que cuantitativamente podía considerarse un fenómeno manejable, a la etapa que va de 1970 a 1987 en la que predomina la generalización de la irregularidad de la tierra en las colonias populares (ahora existen en casi todas las delegaciones del Distrito Federal y en todos los municipios metropolitanos) y una importante acción estatal ante el hecho de que estos asentamientos se convierten en la manera "normal" de hacer urbanismo por parte de grupos mayoritarios de la metrópoli.

Esto marca una situación cualitativa diferente, ya que, primero, han surgido organizaciones de colonos con una línea política independiente y, segundo, se ha deteriorado la acción gubernamental al surgir formas de dominación paralelas a las institucionales y al desvirtuar sus propias acciones que originalmente tenían un alto contenido social, convirtiéndose en algunos casos en instrumentos de control político o bien de apoyo al capital inmobiliario. Tal es el caso de algunos organismos del gobierno del estado de México, como AURIS y Cuautitlán-Izcalli, que de promotores de vivienda popular se transformaron en fraccionadores bajo la misma lógica del capital inmobiliario.

Si bien la regularización de la tenencia de la tierra aparentemente ha alcanzado cifras importantes, no ha sido acompañada de una participación estatal amplia y masiva en la dotación de infraestructura, servicios y vivienda, y ha acentuado el carácter paternalista que ciñe la relación entre el gobierno, especialmente el local, y los sectores populares.

Del análisis realizado se derivan serias deficiencias en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra urbana que ponen en tela de juicio el logro de sus objetivos expresados públicamente, especialmente en lo referente a seguridad en la tenencia y accesibilidad a los medios de consumo colectivo y avance en la redistribución de la riqueza.

El problema central es que por las condiciones en que se dan estos procesos en algunos asentamientos, donde existen mejores condiciones ecológicas y posibilidades futuras de mejoramiento urbano, existe la tendencia a conformar un proceso circular y acumulativo donde el colono se encuentra en desventaja frente a los estratos de mayor ingreso y el capital inmobiliario, en la capitalización de la renta generada por la regularización y la introducción de servicios (véase la figura 2). Es decir, la regularización introduce formalmente el predio en el mercado legal privado que es altamente

especulativo y segregacionista de aquellos sin capacidad de compra. Dependiendo del interés específico que el predio despierte en grupos de mayor ingreso y para el capital inmobiliario, basado en su localización y grado de equipamiento, se generará un encarecimiento de la tierra y por lo tanto la necesidad del cambio de uso o de intensidad de uso o de clientela con mayores ingresos; en estas circunstancias, el poblador que sólo cuenta con un lote y una vivienda precaria es presionado por la vía de los precios del suelo a vender su propiedad. Es decir, el mercado puede expulsarlo a zonas más baratas que no sean atractivas al capital inmobiliario y generalmente de tenencia irregular y no aptas para el desarrollo urbano. Casos como el descrito, que se han generalizado en el Distrito Federal, han aparecido también en diversos municipios metropolitanos y más concretamente en Ecatepec, Naucalpan y Nezahualcóyotl, donde las acciones estatales de regularización fueron determinantes para su desarrollo urbano actual. Un ejemplo de esto ha ocurrido desde los años setenta en Ecatepec, donde una vez regularizada la tenencia de la tierra, los colonos fueron integrados formalmente al mercado de suelo, siendo absorbidos por su lógica de operación.

Debe destacarse que el proceso antes desarrollado ocurre en mucho menor medida en aquellos asentamientos ecológicamente inadecuados, como las barrancas de Naucalpan y los terrenos más salitrosos de Nezahualcóyotl, donde estas mismas condiciones propician, paradójicamente, que la población asentada tienda a tener una mayor permanencia. En todo caso, nuevas invasiones o compras ilegales, por parte de estos pobladores, surgen cuando el núcleo familiar se expande, o cuando allegados a éste requieren acceder a un espacio propio.

Si bien la regularización de invasiones y fraccionamientos ilegales es evidentemente necesaria, la concepción del proceso y los mecanismos utilizados no parecen ser los más adecuados.

En primer lugar, la restauración de la propiedad privada en terrenos de propiedad social, además de ir en contra de los postulados del artículo 27 constitucional, abre el mecanismo a una mayor especulación urbana. No obstante la generación de seguridad jurídica al poblador, estos mecanismos especulativos ponen en riesgo los logros de la regularización, limitando en muchos casos las posibilidades de los colonos para conservar sus lotes.

En segundo lugar, los mecanismos de regularización no atacan las causas de los problemas, ni permiten prevenir su recurrencia en el futuro, sirviendo sólo para resolver conflictos en respuesta a demandas populares. En este sentido, la ausencia de mecanismos que

controlen y prevengan las acciones de fraccionadores, comisariados ejidales, servicios públicos e infraestructura, hace que buena parte de los problemas previos a la regularización persistan e incluso se agudicen.

En tercer lugar, desde una perspectiva más amplia, algunas regularizaciones llevadas a cabo en los municipios conurbados de la ZMCM, han sido realizadas sin un verdadero beneficio social, introduciendo tierra ejidal al mercado privado y permitiendo usos industriales y habitacionales que no han favorecido a la mayoría de la población. Todo esto ha reducido la capacidad del Estado para mantener reservas territoriales y regular, aunque fuera mínimamente, el uso de transferencia del suelo urbano, pudiendo ser las consecuencias a mediano plazo regresivas en términos de una más efectiva utilización del espacio urbano para el beneficio colectivo.

Finalmente, la acumulación ampliada de problemas en la ZMCM, permite confirmar que lo que hace 15 años se consideró un problema a ser resuelto vía regularización de la tenencia de la tierra, se ha transformado cualitativamente, convirtiéndose en un proceso donde la creación de asentamientos irregulares es ya la forma "normal" de crecimiento urbano. Si consideramos que son necesarios varios años para regularizar los problemas existentes y que las invasiones y ventas fraudulentas están lejos de ser controladas institucionalmente, resulta importante reconsiderar no sólo los mecanismos actuales de regularización, sino su concepción misma.

Persisten problemas de límites y linderos en áreas ejidales al no contarse con información actualizada de usufructo parcelario; las solicitudes de regularización de predios agrarios generalmente no corresponden a la realidad, solicitando la Corett áreas mayores a las irregularidades, lo cual propicia corrupción en el manejo de lotes excedentes (ejemplo: ejido de Ayotla); la regularización de tierras comunales en los municipios metropolitanos se encuentra prácticamente detenida por no contar con información actualizada; el vacío en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria ha permitido el surgimiento de más irregularidades como las "compensaciones" en especie (lotes) a ejidatarios que no han vendido sus parcelas al momento de ejecutarse los decretos expropiatorios. La negativa de los ejidatarios a aceptar la regularización cuando no se les han cubierto adeudos anteriores; la corrupción administrativa por la venta de servicios, favores y promesas de regularización de funcionarios a los colonos; las ventas de lotes remanentes en colonias irregulares por parte de funcionarios, ha generado no pocos conflictos entre avecinados y nuevos pobladores; la existencia de trá-

mites más complejos cuando se sobreponen solicitudes de expropiación de ejidos para regularización y para reservas territoriales (ejemplo: municipio de Atizapán, ejidos de Ayotla y Tlapacoya, etc.); la construcción de parte de organismos gubernamentales, de urbanizaciones en tierras ejidales y comunales, de manera totalmente ilegal, etc. Éstos, que sólo representan una pequeña parte de la gran cantidad de problemas presentes en cada colonia popular y en cada ejido, nos llevan a reconocer que, bajo las reglas actuales, resulta prácticamente imposible resolver el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra.

No obstante que en la etapa del proceso de urbanización de la metrópoli el Estado participa de forma mucho más decidida, en términos generales, persisten formas de acción que han sido rebasadas cuantitativa y cualitativamente por un urbanismo masivo que requiere de soluciones integrales, democráticas y participativas.

Una voluntad política renovada podría dar prioridad a nuevas formas jurídicas de regularización, a la accesibilidad de los servicios públicos y a la autogestión, siendo estos últimos elementos reales y no sólo formales de regularización. Podría asimismo hacer del Estado el agente rector del proceso urbano, dándole al suelo un carácter social y no mercantil.

3. LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES

La regularización de la tenencia de la tierra y la constitución de reservas territoriales han sido los dos mecanismos más importantes que ha utilizado el Estado para resolver los problemas de suelo para vivienda y equipamiento urbano dentro de la ZMCM.

A pesar de la existencia formal de políticas de planeación urbana como la zonificación, la regulación de los usos de suelo, la delimitación de áreas de crecimiento, el establecimiento de zonas urbanizables y no urbanizables, y el control sobre la acción gubernamental para ordenar el territorio metropolitano, cada día es más evidente que éstas se ubican más en el campo del discurso que en el de las acciones cotidianas, que se han circunscrito a la regularización y a la creación de reservas territoriales.

Esto resulta hasta cierto punto lógico porque las políticas de control sobre los usos del suelo resultan más "agresivas" y antipopulares, especialmente cuando se las pretende aplicar a grupos social y económicamente poderosos (inmobiliarias, grupos comerciales, industriales, etc.). En cambio, la regularización de la tenencia de la

tierra y la constitución de reservas territoriales resultan ser acciones socialmente aceptables e incluso deseables.

La formación de reservas territoriales en la ZMCM es una acción de planeación territorial que ha sido asumida más por el Estado de México que por el Distrito Federal.

En este sentido, el "Esquema rector de usos del suelo" concertado por el gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México para ordenar la ZMCM establece que "los ordenamientos referentes al desarrollo urbano en el Distrito Federal, no contemplan la creación de reserva territorial para el crecimiento, proponiendo la captación de los nuevos pobladores por la vía del aumento a las densidades de las actuales áreas urbanas" (Gobierno del Estado de México y Departamento del Distrito Federal, 1986, s/p). En cambio, el gobierno del Estado de México en su Programa Estatal de Suelo, 1986, considera a la reserva territorial como una de las líneas de actuación más importantes para el ordenamiento de la ZMCM. Por medio de esta acción se pretende "abrir una oferta amplia y oportuna de tierra para la población de bajos recursos económicos y para el establecimiento de equipamiento regional y metropolitano" (Gobierno del Estado de México, 1986a, s/p).

La reserva territorial ha sido conceptualizada como la vía idónea para intervenir en la ordenación del crecimiento urbano de la ZMCM. En este sentido, la adquisición masiva de tierra urbanizable pretendía "equilibrar" el efecto de la segregación social y la irregularidad productiva por la existencia de un mercado de suelo urbano especulativo profundamente enraizado en la economía e ideología nacionales.

Dicho en otras palabras, ante la imposibilidad política de controlar y afectar al mercado privado, el Estado interviene por la vía de la reserva territorial, como un concurrente más, aunque teóricamente motivado por razones de servicio público y no por la ganancia.

La importancia que se ha dado a esta política en las áreas de expansión de la ZMCM (municipios del valle Cuautitlán-Texcoco), se refleja en la magnitud de la cantidad de tierra que se ha solicitado o adquirido con este propósito.

Durante la presente administración estatal, la superficie total que se encuentra constituida o en proceso de constitución como reserva territorial gubernamental alcanza 3 202 ha (véase el cuadro 5). De este total, 64.9% ha sido adquirida y el restante 35.1% se encuentra en proceso de adquisición, mientras que 35.9% corresponde a tierras ejidales y 64.1% a tierras privadas. Asimismo, de la superficie

CUADRO 5
Estado de México: reserva territorial total, adquirida
o solicitada en los 17 municipios metropolitanos, 1987

<i>Tenencia y situación jurídica</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Lotes</i>	<i>Población</i>
Ejidal			
Constituida	293.32	9 251	52 176
Solicitada	855.16	26 969	159 595
Privada y estatal			
Adquirida	1 783.90	56 834	318 266
Por adquirir	270.00	12 150	68 040
	3 202.38	105 204	598 077

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección General de Suelo Urbano, Sedue y Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Estado de México, Programa Estatal de Suelo, 1986.

total ya constituida como reserva (2 077.2 ha), 85.9% han sido tierras privadas y solamente 14.1% tierras ejidales (véase el cuadro 5).

Por su localización, 1 927.5 ha (60.2%) se ubican en los municipios del norte de la ZMCM y 1 274.9 ha (39.8%) en los municipios del oriente de la misma. La primera responde al nuevo crecimiento metropolitano y la segunda proporciona tierra para vivienda popular en la zona con mayor presión en toda la ZMCM para este tipo de uso.

La constitución de reservas territoriales se enfrenta con múltiples problemas, en algunos casos tan grandes que limitan seriamente las posibilidades de actuación del Estado poniendo en riesgo el programa en diversas áreas y municipios.

Un ejemplo concreto es la solicitud de expropiación de áreas ejidales en los municipios metropolitanos, cuyo proceso es tan complicado y lento que de las 1 600 ha solicitadas, 120 se encuentran ya con asentamientos irregulares.

Esta situación implica que cuando dichas reservas sean entregadas al gobierno estatal, éste deberá iniciar un programa de regularización de la tenencia de la tierra perdiendo buena parte de esta superficie para el uso que se le había asignado originalmente.

Detrás de esta situación existen intereses políticos y económicos que rebasan la capacidad del Estado para prevenir irregularidades en áreas de reserva territorial. Se ha observado que al momento de

solicitar un predio desocupado para constituir reservas territoriales, se aceleran las ventas clandestinas, las ocupaciones irregulares y las invasiones, promovidas, muy probablemente, por quienes están informados de estos procedimientos y por los propios comisariados ejidales, quienes ante la expectativa de la expropiación, aceleran la venta de lotes ya que reporta ingresos entre 5 y 10 veces mayores que los avalúos oficiales (Gobierno del Estado de México, 1986a).

El esfuerzo que implica resolver estos y muchos otros problemas en la constitución de reservas territoriales, difícilmente se ve compensado en el mediano plazo, ya que otro tipo de problemas persisten en estos programas, derivados básicamente de su conceptualización y su falta de integración con políticas de mayor envergadura que se orienten a atacar las causas de los problemas de especulación con el suelo y de la segregación social.

La constitución de reserva territorial se limita a sustraer tierra del mercado a través de procesos sumamente complejos y caros para finalmente regresar dicha tierra al mercado por medio de la escrituración privada a colonos, promotores inmobiliarios, empresas y organismos constructores de vivienda. En otras palabras, el Estado no obtiene tierra para mantener el control sobre ella y administrarla (en cuanto a usos, grupos sociales beneficiados, etc.). Tampoco la obtiene para utilizarla como instrumento de control del mercado privado de suelo. Todo parece indicar que la obtiene para dotar de suelo a una pequeña fracción de pobladores pobres y para ciertos equipamientos de nivel local, regional y metropolitano, a través de la venta directa de dichas reservas una vez lotificadas o incluso en paquete sin urbanizar.

Así, sus diferencias con el sistema de mercado privado son prácticamente inexistentes; por ello, una vez que dichas reservas han sido vendidas y ocupadas y por lo tanto incorporadas al mercado de suelo formal, son sujetas a presiones especulativas y de cambios a usos más rentables.

Más aún, en tanto que la constitución de reservas territoriales no se aplica junto con políticas integradas de desarrollo urbano, permite la especulación innecesaria con áreas circunvecinas, ampliando el mercado sin imponerle reglas que reduzcan el costo.

El Estado ha incursionado de manera amplia y masiva para reducir, por ejemplo, la excesiva especulación e intermediación con alimentos a la vez que garantizar su adecuada distribución y menor costo adquiriendo cierta rectoría en estos procesos, lo cual le permite establecer reglas de funcionamiento a ciertas fracciones del mercado en beneficio de la mayoría de la población.

En el caso del suelo urbano urbanizable, dicho papel se ha reducido, de hecho, a la concurrencia del Estado en un mercado que no controla y que le impone consecuentemente sus reglas de operación. Si a esto agregamos las dificultades propias del proceso de constitución de reservas territoriales y su alto costo, dicha concurrencia resulta además reducida.

Como observación final, debemos considerar que la manera de constituir reservas de tierra que ha utilizado el Estado, responde efectivamente a condiciones socio-políticas concretas que dificultan la búsqueda de acciones que, además de proporcionar tierra a los organismos de planeación, les permitan garantizar el respeto a reglas básicas de uso del suelo y sobre todo que permanezcan los beneficios de transferencia de dichas reservas en manos de los grupos sociales que realmente la necesitan.

4. UNA CRÍTICA A LA INTERPRETACIÓN DEL PAPEL DEL SUELO EN EL PROCESO SOCIOESPACIAL

El suelo ha sido concebido como el soporte físico básico para la realización de los procesos habitacionales. Como tal, su carácter de objeto físico-geográfico ha sido destacado en los planes de desarrollo urbano ya que su forma, su escasez relativa y sus atributos para diferentes usos (urbanos y no urbanos), resultan ser elementos objetivos que limitan su ocupación concreta. A esto debemos agregar el alto costo que implica urbanizarlo, la permanencia de su uso y la estrecha vinculación socioeconómica que se establece entre los diferentes grupos sociales y el suelo en el que se asientan.

Por ello, la mayoría de las políticas urbanas se concentran en promover en determinadas fracciones de suelo usos que sean compatibles con los ya existentes, o bien que sean adecuados a las características físicas, ecológicas y geográficas que tienen dichas áreas.

El resultado esperado es que, por la vía de la ordenación de los usos del suelo, se reduzcan los conflictos sociales que se derivan de la concentración humana en áreas urbanas, habida cuenta de que en dichos procesos de ordenación se incluye la provisión de equipamientos y facilidades de uso colectivo y esquemas de zonificación que permitan reducir la complejidad urbana.

Visto económicamente, el suelo es un objeto limitado y en ocasiones escaso, que se valoriza con las inversiones en infraestructura y servicios y por ventajas que presenten los usos preexistentes.

Como consecuencia, los sitios mejor servidos, mejor comunicados, mejor relacionados con usos compatibles y con mejores atributos ecológicos, serán más deseables y, por ende, más caros. Ahora bien, dado que cada grupo social, cada actividad urbana e incluso cada familia, tienen preferencias específicas en cuanto a su localización, el mecanismo de los precios del suelo ha sido convertido en el elemento racionalizador de las localizaciones y por tanto del uso del suelo, al impedir que actividades incompatibles o grupos sociales de ingreso disímulo compitan por un mismo pedazo de espacio.

La lógica funcionalista de esta conceptualización del papel del suelo en el proceso de urbanización capitalista se fundamenta en una apreciación "realista" de una estructura socio-económica inmutable, no cuestionada en sus elementos fundamentales. La interpretación se reduce a los fenómenos cuantificables y los problemas espaciales resultan ser desviaciones que para su corrección requieren de leyes, instituciones, planes y recursos. Si todo esto se orienta al "bien público", se aplica bajo esquemas democráticos y se sustenta en las tradiciones históricas de cultura y moralidad construidas en el pasado, las expectativas de alcanzar un equilibrio serán altas, logrando preservar el *statu-quo* en condiciones de menor injusticia y de menor desequilibrio entre los que poseen y los que no poseen y entre los que se benefician de la modernidad urbana y los que resultan menos beneficiados.

En México esta tradición de las ciencias sociales ha determinado en los hechos la interpretación que hasta la fecha domina el pensamiento relativo al desarrollo de nuestras ciudades. No resulta extraño entonces que a mayor complejidad y gravedad de los problemas urbanos, la respuesta invariable haya sido la creación de nuevas instituciones para controlar, promover, financiar y planificar más planes y programas y promulgar ordenamientos jurídicos a todo nivel.

Todo ello bajo el supuesto de que el desorden de las ciudades, la hiperconcentración urbana, la miseria de los grupos populares, la carencia de servicios y equipamiento, la destrucción del medio ambiente y la ilegalidad en la tenencia del suelo urbano, entre otros problemas que nos aquejan, son producto lógico de un proceso acelerado de crecimiento poblacional, de concentración urbana y de insuficiencia de recursos y de la falta de previsión para planificar tales fenómenos.

De ahí se deduce que si se logra reducir la tasa de crecimiento poblacional, retener a la población en sus lugares de origen y descentralizar las grandes metrópolis, se generará mayor crecimiento económico. Adicionalmente, con un amplio sistema de planificación es-

pacial, será posible reducir sensiblemente los problemas y carencias de nuestras ciudades.

La historia del primer decenio de planificación espacial en México nos muestra, en efecto, que las grandes líneas de política se han centrado en los temas anteriores y que han sido el producto de una interpretación de los fenómenos socio-espaciales que hemos llamado antes espacial-funcionalista.

Los logros de estos esfuerzos ininterrumpidos a lo largo de diez años son en algunos casos muy evidentes, en otros poco claros y en otros más francamente inexistentes.

No se puede negar que el país cuenta con un sistema nacional de planeación urbana, con una legislación amplia y con planes y organismos encargados de aplicarlos en el territorio nacional.

Las acciones concretas en diversos rubros se han aplicado de manera creciente y con mayor orden. El crecimiento demográfico del país se está reduciendo y existen organismos de vivienda sectorizados que vinculan cada vez más sus acciones a lo que establecen los planes. La preocupación y conciencia social sobre los problemas espaciales y ambientales se ha difundido de manera amplia y ha crecido el consenso sobre la necesidad de hacer de la planeación un instrumento para la solución de la problemática de las ciudades.

Tampoco se puede negar que, en términos generales, las condiciones de vida de la mayoría de los pobladores urbanos habían empeorado hasta 1982 y desde entonces se han agudizado de manera dramática como consecuencia de una crisis que ha golpeado de manera desigual a los diversos grupos sociales.

La concentración urbana, especialmente en la gran capital nacional, ha proseguido sin que las diversas políticas de descentralización hayan tenido efecto significativo alguno; el medio ambiente urbano se ha deteriorado alcanzando grados de peligro e irreversibilidad en algunos casos alarmantes; ha crecido el déficit de vivienda y servicios públicos; se ha generalizado el acceso ilegal o irregular al suelo urbano por parte de los pobres de las ciudades y de aquellos que migran a ellas en busca de mejores condiciones de vida; la transportación de personas y de bienes se ha convertido en una fuente de problemas sociales y ambientales; la delincuencia, la inseguridad y otras patologías sociales se han establecido como factores cotidianos de inquietud. Todo esto ha ocurrido no obstante que, como antes se mencionó, se han llevado a la práctica múltiples acciones públicas para atender estos problemas.

Por ello, resultaría sumamente difícil demostrar que en estos diez años de planeación urbana institucional se han sentado bases fir-

mes para alcanzar una mayor justicia y un mayor equilibrio en la distribución de los beneficios de la urbanización.

Desde una interpretación científica, resulta claro que los fenómenos urbanos son económicos por naturaleza: “la ciudad como forma física, no es el producto de circunstancias fortuitas ni su organización es improvisada, sino que es la consecuencia histórica de las leyes de circulación del capital” (Iracheta, 1988, cap. VII).

La organización espacial entre diferentes funciones económicas (fábricas, oficinas, comercios), con unidades residenciales y de servicios públicos y sociales, puede ser entendida, entonces, como el efecto directo de la acumulación de capital dentro de la ciudad.

La distribución espacial de las actividades económicas genera costos de circulación. Cada unidad económica busca entonces, reducir sus costos indirectos a través de una localización más eficiente, imponiendo al suelo un valor económico que no deriva de su capacidad productiva, sino de su localización, convirtiéndolo en una mercancía *sui generis*. Su precio estará determinado por las ventajas que ofrece para el establecimiento de ciertos usos y por la cantidad de dinero que alguna actividad esté dispuesta a pagar con tal de acceder a esa localización.

Como consecuencia de lo anterior, surgen en los propietarios de lotes expectativas de valores de cambio por encima del valor de uso que dicho espacio les ofrece. En la medida que el territorio urbano y urbanizable se fracciona en multitud de porciones y en la medida que cada propietario toma decisiones de compra venta totalmente independientes del resto de propietarios, la localización de usos del suelo y los valores que alcanzan los terrenos, son consecuencias de las acciones de los especuladores y no de una política conciente, concertada y ordenada por parte del Estado.

Esto es así, debido a la posibilidad que tienen aquellos que actúan en el mercado de suelo de generar escasez artificial de este bien, retirando del mercado terrenos, independientemente que por sus características debieran ser ocupados. Tal es el caso de los baldíos urbanos que en el Distrito Federal alcanzan aproximadamente ocho mil hectáreas.

La ordenación y planeación de nuestras ciudades queda entonces sujeta a los designios de un mercado cuya razón de ser es la ganancia improductiva y que depende de una multitud de decisiones de los agentes que detentan la propiedad y no del interés que la sociedad establece a partir de los planes de desarrollo urbano.

Las acciones estatales de planeación y gestión del desarrollo ur-

bano, en su incapacidad para entender el papel económico del suelo y para generar opciones que den respuesta a las necesidades de la mayoría de los pobladores urbanos, reducen su papel a intentar corregir algunas de las consecuencias más evidentes de estos procesos (como es el caso de la regularización de la tenencia de la tierra) o a participar como un concurrente más en el mercado de suelo orientado a estas masas de pobres urbanos (creación de reservas territoriales).

En ningún caso se han llegado a plantear formas de actuación que afecten los fundamentos de la problemática urbana, no obstante que las acciones llevadas a la práctica han mostrado su ineficacia para reducir el impacto de los efectos que ha generado la libertad irrestricta del comercio de suelo.

El argumento que intentamos formular se ubica en cuestiones de orden estructural y, por lo tanto, va más allá de las críticas comunes que se centran en dos tipos de factores: los relativos a la falta de voluntad política e inadecuada formulación y/o aplicación, y a la complejización creciente de los problemas, que rebasan la capacidad de respuesta del Estado.

Si bien todos los planes o programas de desarrollo consideran al suelo como tema relevante, al mismo tiempo en todos ellos su análisis se reduce a considerarlo como una variable físico-espacial (uso del suelo) o como un problema jurídico (irregularidad en la tenencia).

No obstante, abundan en los documentos oficiales múltiples pronunciamientos respecto a la especulación inmobiliaria y de terrenos, y sobre la necesidad de preservar el papel social de la propiedad de la tierra por encima del interés individual. Sin embargo, es también característico el que no se defina lo que se entiende por especulación con la tierra, al grado de que esta expresión se ha convertido en uno de los tantos lugares comunes que abundan en la terminología que utilizamos los planificadores territoriales.

Consecuentemente, el análisis del papel que tiene el suelo dentro del proceso de urbanización de la ZMCM ha sido orientado por conceptos técnicos relativos a los usos, densidades e intensidades que se consideran más convenientes desde una perspectiva funcional del espacio metropolitano.

La variable económica sólo ha tenido un papel exógeno en cuanto se utilizan la localización y las facilidades de infraestructura y equipamiento y, por ende, los procesos de apropiación y valorización del espacio, como elementos comandados por fuerzas externas a la acción del Estado. Ante estas condiciones dadas y no sujetas a transformación, la planeación del suelo se reduce a proponer mecanis-

mos que, sin trastocar de ninguna manera dichos procesos, reducen en algunos casos sus consecuencias más graves: el establecimiento de límites virtuales al crecimiento urbano (zonas de amortiguamiento, de no urbanización o de reserva ecológica); la adquisición de tierra por parte del Estado (reservas territoriales); la penalización de procesos ilegales dentro del mercado de la tierra, y la regularización de predios y la predefinición de usos del suelo, densidades e intensidades de uso.

La experiencia concreta en los primeros diez años de planificación urbana institucional nos muestra que si bien se han perfeccionado los planes, programas e instrumentos y se han aplicado medidas como las mencionadas, subsisten los problemas fundamentales que impiden que el suelo metropolitano cumpla con la función social prescrita en el artículo 27 constitucional.

De hecho, la dicotomía que en principio se plantea entre la apropiación privada del suelo y de los beneficios de la urbanización frente a su apropiación social, ni siquiera ha sido planteada en profundidad por los responsables de la planeación territorial. Sigue siendo un tema para la reflexión académica y no para la práctica de las instituciones en la medida que la economía nacional se orienta cada vez más a la liberalización, eliminando los espacios que afecten la confianza en un régimen de apropiación privada.

Haber supuesto que las fuerzas del mercado serían eficientes en conducir el proceso de urbanización, sin que el Estado normara enérgicamente dicho proceso, ha tenido graves consecuencias en la ZMCM al agudizar los problemas de la concentración de población y actividades, de la convivencia social y de la distribución equitativa de los beneficios de la urbanización.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. (1980), *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ediciones de la Casa Chata, núm. 12, México, D.F.
- Azuela, A. (et al.) (1984), "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México", en *Revista A*, vol. v, núm. 11, enero-abril, División CSH-UAM-Azc., México, D.F.
- Bejar, R. (1980), *El fenómeno inmigracional al Estado de México*, Auris. Toluca (mimeo.).
- Bejarano, F. (1983), "La irregularidad de la tenencia de la tierra en las colonias populares (1976-1982)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLV, núm. 3, julio-septiembre, IIS-UNAM, México, D.F.
- Castillo, O. (1987), *Indicadores de suelo urbano en los municipios conur-*

- bados del Estado de México* (mimeo.).
- Coulomb, R. (1983), "Políticas urbanas en la ciudad central del AMCM (1958-1983), en *Revista Iztapalapa*, núm. 9, julio-diciembre, UAM-IZT., México, D.F.
- COVITUR (1986), *Estudios básicos para sistemas complementarios de transporte colectivo en el D.F.* (mimeo.).
- Departamento del Distrito Federal (1987), *Sistema de planificación urbana del Distrito Federal*, DDF, México, D.F.
- _____, (1987a), "Relación delegación-fraccionamientos: regularización ordinaria, regularización judicial, evaluación enero 1987", listado de computadora.
- _____, (1987b), "Regularización de planos de colonias autorizados para la regularización de la tenencia de la tierra en el D.F.", (mimeo.).
- _____, (1987c), "Regularización de la tenencia de la tierra en el D.F.", (mimeo.).
- _____, (1987d), "Principales acciones a realizar durante el año de 1987 por la DCRT" (mimeo.).
- _____, (1987e), Cuadros: situación general de la irregularidad en el D.F.; universo de trabajo de la DCRT; regularización de la tenencia de la tierra 1983-1986; predios de propiedad privada señalados como reserva territorial para vivienda (baldíos y semibaldíos) en los planes parciales de las delegaciones políticas del D.F.
- Div. de Posgrado, FAA, UAEM, 1981, *La situación del transporte en las áreas metropolitanas del Estado de México*, UAEM, Toluca.
- García, B. y A. Porras (1987), *La vivienda en la ZMCM: características de la situación habitacional 1970-1980*, SEDUE (mimeo.).
- Gobierno del Estado de México y D.D.F. (1986), *Esquema rector de usos del suelo* (mimeo.).
- _____, (1986a), *Programa Estatal del Suelo-1986, S-2* (mimeo.).
- _____, (1986b), *Programa de regularización, 1987* (mimeo.).
- _____, (1987), Cuadros: situación de la irregularidad de la tenencia de la tierra en cada una de las delegaciones de la CRESEM; resumen de acciones gubernamentales durante los primeros cuatro años del sexenio 1981-1987, en materia de regularización, suelo para vivienda (reserva territorial) y vivienda; predios ejidales autorización a CORETT; predios privados autorizados-regularización a CRESEM (Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda).
- Gunn, A. (s/a), "Hábitat, asentamientos humanos en la era urbana", *Estudios de Administración Local* (Colección Nuevo Urbanismo), núm. 34, Madrid.
- Iracheta, A. (1984), *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, UAEM, GEM, Toluca, México.
- _____, (1987), "El suelo en la problemática de la vivienda metropolitana", SEDUE, *Metropolis 87*, México, D.F. (mimeo.).
- _____, (1988), *Hacia una planeación urbana crítica*, UAM, Editorial Gernika, México, D.F. (en prensa).

- Montaño, J. (1976), *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, quinta edición, Siglo XXI, México, D.F.
- Moreno, R. (1985), "La regularización territorial del D.F.", en *Revista de Administración Pública*, 61/62, en junio 1985, INAP, México, D.F.
- Noreña, F. (1985), "Avances de la obra pública y vivienda en el D.F.", en *Revista de Administración Pública*, 61/62, en junio 1985, INAP, México, D.F.
- Soms, E. (1986), *La hiperurbanización en el Valle de México*, 2 Volúmenes, UAM-AZC., México, D.F.
- SPP (1985), *Antología de la planificación en México 1917-1985*, SPP-FCE, tomo 15, México, D.F.

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y PLANEACIÓN DEL VALLE CUAUTITLÁN-TEXCOCO

BORIS GRAIZBORD*

En las grandes metrópolis se hacen evidentes de manera abrumadora los problemas sociales, económicos y políticos nacionales. En la ciudad de México es patente tanto su crecimiento incontrolado, el congestionamiento del tránsito, la contaminación de su ecosistema, la inseguridad pública como el desempleo, la pobreza, la marginalidad urbana, etc., fenómenos que afectan en forma distinta a sus diferentes grupos sociales.

La idea de que el tamaño de la ciudad es causa de lo anterior, o bien de que existe económicamente un tamaño óptimo de ciudad en donde tales problemas no se presentan, ha tenido una influencia considerable en la teoría y la práctica de la planificación urbana. En la práctica, independientemente del tamaño de la ciudad, los planificadores, en razón de sus reducidos elementos teóricos y de su posición incómoda frente a políticos y académicos, han insistido en soluciones de carácter físico a los problemas urbanos sin darse cuenta que con ellas sólo se atienden los síntomas sin llegar a las causas que los provocan.

Como señalaba H. Richardson hace algún tiempo, no existe *un* tamaño óptimo de ciudad y buscar el correspondiente a cada una sería inútil.¹ Sin embargo, esto *no elimina* la necesidad analítica de distinguir entre el tamaño que tienen las ciudades y el que se estima

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

¹ Véase H. Richardson, *The Economics of Urban Size*, Saxon House, 1973. Bien sabemos que la medida del tamaño de las ciudades será tan ambigua y arbitraria como ambigua y arbitraria sea su delimitación geográfica o político-administrativa.

como ideal. Puesto que el ingreso promedio, el costo de la vida, el nivel de pobreza, el grado de contaminación atmosférica, el congestionamiento, la estructura económica, el costo de los servicios públicos, entre otros factores, varían con el tamaño de la ciudad, es de suponer que, en ciertas condiciones y conforme a criterios específicos, existen tamaños eficientes para determinados servicios o determinadas unidades familiares, y que, desde el punto de vista del conjunto de ciudades del país, resulta conveniente contar con un amplio rango de tamaños que facilite a las unidades productivas escoger aquel que les convenga en función de su mezcla de actividades (especialización) y de sus economías de aglomeración. Las anteriores son algunas de las razones por las que no puede juzgarse un tamaño de ciudad como “muy pequeño” o “excesivo” para derivar inmediatamente de ello políticas económicas o sociales de desarrollo urbano.

El referirme al plan de desarrollo urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco (VCT) en el Estado de México —hacia donde la capital se está extendiendo— me permite señalar algunos aspectos de todos conocidos y que creo no han sido suficientemente destacados, al menos en forma sistemática, en las discusiones sobre política y planificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Me refiero a uno de los temas más persistentes desde el punto de vista de la administración pública, a saber: la *fragmentación jurisdiccional* de la metrópoli, y que en este caso debe discutirse tanto en el plano interestatal como en el intermunicipal. Me ocuparé, pues, de presentar con mayor o menor amplitud las implicaciones del debate sobre el tamaño de la ciudad y su relación con los servicios públicos, en el marco de la planeación y puesta en práctica de políticas metropolitanas para una ciudad que se encuentra fragmentada en lo territorial, en lo político y en lo administrativo.

1. TAMAÑO ÓPTIMO DE CIUDAD Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

El concepto económico del tamaño óptimo de la ciudad se apoya en el supuesto de que los costos promedio y marginales para producir un bien o servicio (en este caso público) varían con la escala (en este caso el tamaño de la población). Es de esperarse que llegue el momento en que un incremento unitario de la producción resulte en un costo marginal ya sea mayor o menor que el promedio. Si sucede lo primero podemos decir que se opera en condiciones de costos crecientes o utilidades decrecientes y lo contrario en el segundo

caso. Esto implica, respectivamente, una menor o mayor eficiencia en la producción del bien o servicio en cuestión y, por tanto, un mayor o menor costo social o, lo que es lo mismo, un menor o mayor bienestar agregado para los habitantes de la ciudad.

Un tamaño óptimo de ciudad entonces sería aquel que permitiera la producción de bienes y servicios públicos y privados con costos marginales no superiores al promedio de la localidad o al del resto de ciudades del país.² En el plano nacional, el problema consiste en que cada ciudad contribuya proporcionalmente al ingreso nacional minimizando costos de operación en su funcionamiento, lo cual redundaría además en un beneficio para sus habitantes y claramente en un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto.

Al hablar de beneficios sociales cuando analizamos los costos de producción y operación de los bienes o servicios públicos, estaremos necesariamente refiriéndonos a las economías externas (externalidades), ya sean positivas o negativas, que se presentan cuando un individuo, una empresa, un grupo o un sector no asume totalmente el costo o no recibe todo el beneficio derivado de sus acciones (de lo que produce o consume). Ejemplos de lo anterior son la contaminación atmosférica, el congestionamiento del tránsito, el ruido, la basura, que dan lugar a deseconomías externas debido a que representan un costo social que no paga directamente quien lo produce. En cualquier caso, es difícil obtener la información detallada para estimar el tamaño óptimo de una ciudad, especialmente si pensamos que el ingreso o los costos nominales no representan necesariamente los ingresos-costos reales,³ ya que éstos se ven afectados por las mencionadas externalidades que en el medio urbano son innumerables y difíciles de identificar, no digamos de cuantificar.

Cuando se insiste en el tamaño de la ZMCM y la necesidad de detener o controlar su crecimiento, se argumenta que al parecer el costo de proveer los servicios públicos o sociales⁴ que demanda su población es mayor por unidad que el que sería en otras ciudades del país. Sin embargo, cualquier argumento al respecto tendría que

² Una ciudad no puede verse aislada, forma parte de un sistema nacional o regional de ciudades. Véase B. Graizbord y C. Garrocho, "Sistema de ciudades: fundamentos teóricos y operativos", *Cuadernos de Trabajo*, El Colegio Mexiquense, 1987.

³ Al respecto, consultar D. Harvey, *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, 1977 y R. E. Pahl, *Whose City*, Penguin, 1975.

⁴ Los primeros se refieren a electricidad, agua, drenaje, teléfono, transporte y comunicaciones. Los segundos son básicamente educación y salud, aunque incluyen seguridad pública (bomberos, policía, etc.) y abasto.

tomar en cuenta varios aspectos. En primer lugar, la mencionada relación ingreso-costo nominal y real y, en segundo, una medida de calidad del producto o servicio. Se olvida con frecuencia que tanto los servicios públicos como los servicios sociales no se ofrecen en cantidad ni calidad equivalentes en todo el territorio nacional. De esta suerte, por ejemplo, un bajo costo unitario del servicio de salud en una localidad o área comparado con otras podría significar: a) que en ese lugar se produce eficientemente, o bien b) que se ofrece de manera inadecuada, cuantitativa o cualitativamente. Un tercer aspecto a considerar es el costo de operación. Éste podría variar al grado que para mantener un servicio en una localidad o área en un nivel semejante a las demás sea necesario recurrir a transferencias o subsidios que afectan sin duda el presupuesto e inciden en la relación ingreso-costo en los otros servicios o en las demás áreas.

Por el lado de la demanda podría pensarse en dos problemas más. Uno se refiere a que una localidad o área cuya población alcanza un ingreso promedio elevado se vería sometida a una mayor presión sobre su oferta de servicios afectando con ello sus costos en función de la elasticidad ingreso de la demanda de tal(es) servicio(s).⁵ El segundo resulta de la relación entre el nivel de ingresos de la población y la capacidad del gobierno de la ciudad o área para recaudar impuestos locales, principalmente prediales —ahora posible gracias a las reformas al artículo 115—, lo que permitiría al municipio mejorar cualitativa y/o cuantitativamente su oferta de servicios públicos.⁶ Lo anterior nos lleva, en el marco de la planeación, al problema de la asignación de recursos. En el plano interurbano, el sector salud o el educativo enfrentan este problema siempre que tratan de establecer una política equitativa de carácter universal en la provisión de sus servicios. En este sentido, la ausencia de criterios de asignación hace aparecer las declaratorias políticas de “educación para todos” o “salud para todos” irresponsablemente vacías. En el plano intraurbano, un gobierno metropolitano como puede ser el de la ZMCM también enfrenta el problema pues para asignar su gasto acorde a principios de equidad y justicia social, tiene que decidir entre las diferentes áreas o poblaciones, y al

⁵ El supuesto de que la demanda varía sólo entre distintos grupos de ingresos no es del todo válido. Sin duda que las preferencias no son idénticas aún dentro de un mismo grupo de ingresos, especialmente cuando se trata de distintas áreas geográficas.

⁶ Lo más probable es que al crecer la demanda se requerirá un mayor gasto para mantener el mismo nivel del servicio. Ello se debe, entre otras cosas, a una mayor dispersión espacial de los usuarios, un mayor congestionamiento en el servicio y más administración.

mismo tiempo tomar en cuenta las mencionadas externalidades que en sus efectos distorsionan la distribución del ingreso y de los beneficios sociales que se esperan de tales inversiones públicas.

Como es sabido, la ZMCM definida por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), incluye el D.F. (16 delegaciones que, por cierto, no constituyen un todo homogéneo), 53 municipios del Estado de México (que tampoco son homogéneos) y 1 del Estado de Hidalgo. Funcionalmente, la ZMCM está formada por la ciudad central (las cuatro delegaciones centrales), el resto de las delegaciones del D.F. y varias localidades o municipios del Estado de México (que pueden o no estar integrados físicamente a la mancha urbana). Sus poblaciones se hallan estrechamente vinculadas en lo económico, principalmente, con la ciudad de México y, en general, con todas las actividades sociales que allí se llevan a cabo. Para mantener este complejo territorial en su funcionamiento cotidiano, es necesaria la concurrencia de un sinnúmero de agentes, organismos y sectores tanto públicos como privados. Cada uno de ellos percibe la ciudad de distinta forma y sus intereses, obligaciones, atribuciones y funciones son necesariamente distintos y todos ellos, al cumplir con sus objetivos y llevar a cabo sus acciones, producen además de lo que se proponen, efectos no previstos, es decir, economías o deseconomías externas.

Por su parte, los habitantes metropolitanos, al realizar sus múltiples actividades, se desplazan en el tejido urbano sin conciencia clara de que cruzan jurisdicciones político-administrativas,⁷ por lo que en un momento dado no aceptarían que los bienes y servicios públicos que consumen en esas áreas no estén necesariamente orientados en forma directa a ellos y que, por tanto, debieran pagarlos. En otras palabras, obtienen transferencias y subsidios indirectos sin merecerlos o sin requerirlos,⁸ por el simple hecho de cruzar juris-

⁷ Si bien a nivel agregado los habitantes de la metrópoli en su comportamiento cotidiano no son conscientes de las ventajas o desventajas que ofrece dicha fragmentación, pudiera ser que en sus decisiones locacionales (de vivienda o trabajo) las tomaran en cuenta e incluso jugaran con esta fragmentación en su propio beneficio. Esto vale tanto en relación al consumo de bienes y servicios públicos como en lo que se refiere a la producción y consumo de bienes privados. Es así que para ubicarse en el espacio metropolitano, los individuos, familias o empresas calculan y comparan racionalmente sus costos locacionales (renta, transporte, servicios, impuestos, tarifas, etcétera).

⁸ Para una referencia a los conceptos de *justicia meritatoria* y *justicia necesaria* en el contexto de las diferencias municipales y las decisiones de política, véase B. Graizbord, "Urbanización, descentralización y reforma municipal", *Vivienda*, vol. II, 1, 1986, pp. 48-57.

dicciones y de vivir o trabajar en una determinada área de la ciudad y no en otra. Problemas éstos centrales para la economía y la administración de la metrópoli así como para el bienestar de sus habitantes, especialmente si como parece ser el caso se desea poner en práctica un sistema de tarifas diferenciales para el cobro de algunos servicios públicos.

En este sentido, como una gran ciudad no es responsabilidad de una sola autoridad sino de varias, presenta particulares problemas en su planeación, administración y gobierno. Esta fragmentación territorial, intersectorial y de niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) representa el elemento característico de la geografía política de la metrópoli y las innumerables áreas jurisdiccionales su mapa político. No es éste un rasgo exclusivo de la capital, pero en el caso de la ciudad de México es un atributo del cual debe partirse para su planeación. A lo largo del tiempo y a partir de la década de los cincuenta deja de ser un fenómeno exclusivo del D. F. y se convierte en un problema interestatal. En la década de los ochenta nos encontramos al parecer en otro punto de inflexión en la historia de nuestra ciudad capital: funcionalmente se está configurando como un complejo económico regional de gran magnitud, que para algunos alcanza el rango de megalópolis semejante a la de la costa Este de Norteamérica o a la de Japón, y cuyo ámbito territorial abarca funcionalmente los estados de México y Morelos, parte de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla.⁹ De tal suerte que sería poco menos que ingenuo pensar, por ejemplo, que las acciones del Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE), alcanzarán por sí solas las metas que se proponen. Estas, paradójicamente, responden a problemas locales y ahí, a nivel delegacional, debieran resolverse, o bien pretenden resolver problemas metropolitanos y no es el gobierno del D.F. el que puede o debe hacerlo.¹⁰

⁹ Este nuevo ámbito territorial se percibe por primera vez como posibilidad en L. Unikel, *et al.*, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 1975. Véase también A. Magalhaes, *La concentración industrial en México: Estudio de caso, la región central, 1965-1975*, CEDDU, El Colegio de México (borrador de tesis), 1982, para una confirmación reciente. Cabe decir que una manera de delimitarlo geográficamente sería por medio del análisis de las relaciones interindustriales en una matriz de insumo-producto regional. Otra, a través de la información de flujos de carga, personas o mensajes para identificar áreas funcionales de influencia. Un ejemplo de esto último puede verse en B. Graizbord, "Regionalización funcional y sistemas urbanos de la región centro del país", CEDDU, El Colegio de México y Comisión de Conurbación del Centro del País, 1985 (mimeo.).

¹⁰ Considérense, por un lado, las versiones del PRUPE, de 1984 y 1985, cuya preo-

Esta nueva escala metropolitana incluye el llamado Valle Cuautitlán-Texcoco, que está constituido por 17 municipios que forman lo que el gobierno estatal denomina la zona conurbada de la ciudad de México. Como bien se señala en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (PEDUEM),¹¹ los municipios que integran esta zona han sufrido en las últimas décadas una transformación demográfica y económica producto de algunos procesos cuyo origen y explicación se encuentran fuera de la entidad. Primero, desde fines de los cincuenta, la población de estos municipios creció debido a fuertes migraciones del resto del país, que se dirigían no a ellos sino a la capital y cuyo propósito era aprovechar las mejores opciones de evolución social, cultural y económica que ésta ofrecía. Últimamente, a partir de los años setenta, la vocación económica de estos municipios pasó de agropecuaria a urbano-industrial, debido fundamentalmente al proceso de descentralización metropolitana mediante el cual los habitantes y las actividades económicas del D.F. lo abandonan para asentarse en la periferia, es decir, en los municipios metropolitanos (conurbados)¹² del Estado de México.¹³

2. FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL Y PLANEACIÓN DEL VALLE CUAUTITLÁN-TEXCOCO

De los procesos mencionados ha surgido una ciudad *fragmentada*, tanto en el plano interestatal (D.F.-Estado de México) como en el intermunicipal, que hay que analizar en sus aspectos jurisdiccionales desde una perspectiva regional de conjunto. No me ocuparé aquí del diagnóstico que atinada y sucintamente presenta el PEDUEM. Me limitaré sólo a enfatizar aquellos aspectos que resaltan los estrechos

cupación se limita al D.F. y, por otro, las del COPLADE-DF que se propone promover entre sus funciones una concertación de esfuerzos entre dependencias y entidades de la administración pública, aunque sin decir cómo.

¹¹ Gobierno del Estado de México, *Plan estatal de desarrollo urbano*, *Gaceta de Gobierno*, Toluca, México, 8 de abril de 1986.

¹² Para una descripción de los fenómenos de metropolización y conurbación de la ciudad de México, véase B. Graizbord y H. Salazar, "Expansión física de la ciudad de México", en G. Garza, *et al.* (comps.), *Atlas de la ciudad de México*, DDF y El Colegio de México, 1987; para distinguir entre uno y otro fenómenos, véase B. Graizbord, "Conurbación y desarrollo económico", ponencia presentada en la *Reunión de seguimiento sobre conurbación de las zonas metropolitanas*, IEPES, Tepoztlán, Morelos, 21 de abril de 1988 (mimeo.).

¹³ Alrededor de la mitad de su población inmigrante tiene como procedencia inmediata el Distrito Federal (PEDUEM, p. 35).

vínculos funcionales que mantienen los habitantes de las llamadas ciudades periféricas del Valle Cuautitlán-Texcoco (VCT) con la ciudad de México (el D.F.), para luego referirme a las políticas que el PEDUEM propone para su desarrollo.

Es precisamente en los sistemas de vialidad y transporte así como en el equipamiento urbano (servicios sociales), en donde se manifiestan tales relaciones espaciales. Así, del total de viajes que se originan en los municipios del VCT, el 60% tiene como destino principal el D.F. y corresponden en un 63% a viajes por empleo, 24% a educación y 13% a otros motivos, principalmente comercio, realizándose un 70% de ellos en transporte público (PEDUEM, p. 39). El PEDUEM señala que, al no existir una “estructuración conjunta del sistema de transporte colectivo” y debido a una “insuficiencia en la estructura vial primaria para la comunicación intermunicipal y con el D.F.”,¹⁴ se ocasionan problemas operacionales en ambos sistemas. Éstos se ven acentuados debido a que, por diferencias en oportunidades de empleo y dotación de servicios entre municipios del VCT, y entre éstos y el D.F., se produce un desplazamiento extraordinario de personas que buscan satisfacer sus requerimientos de salud, educación, comercio y abasto. Por ejemplo, en las llamadas ciudades periféricas las instalaciones comerciales y de abasto alcanzan en promedio apenas un 33% de cobertura de la demanda local, y así sucede en mayor o menor medida con los servicios médicos, educativos, etc. (PEDUEM, pp. 39-41). Es de esperar que en el futuro tales movimientos se intensifiquen, pues se estima que para el año 2010 la población de los municipios conurbados rebasará los diez millones de habitantes y pasará de los quince en el VCT. Esta población ejercerá sin duda una presión cada vez mayor sobre el mercado del suelo y sobre la oferta de bienes y servicios públicos y privados, aumentando considerablemente los niveles deficitarios actuales.

En este contexto, el PEDUEM propone para el VCT básicamente los siguientes objetivos (pp. 42-43): 1) “controlar y ordenar el crecimiento físico” de las 17 ciudades periféricas, es decir, regular el fenómeno de conurbación; 2) fortalecer los municipios y fomentar la participación ciudadana creando mecanismos de “coordinación con el gobierno federal” para lograr la autonomía económica y administrativa de dichos municipios, y 3) alcanzar “niveles de auto-

¹⁴ No hay continuidad de las vialidades entre los municipios conurbados y el D.F. en al menos 17 ejes primarios conflictivos, según declaraciones de funcionarios de la Comisión de Conurbación del Centro del País.

suficiencia en equipamiento y servicios básicos” (servicios públicos y sociales) en cada municipio. Para ello “plantea” una serie de políticas, algunas de las cuales, por supuesto, pertenecen al ámbito local, en donde como se dijo deberían llevarse a cabo, y otras que no podrán realizarse si no es a escala metropolitana, lo cual se pasa por alto en el plan. Antes de seguir adelante para referirme específicamente a estas políticas, quisiera recordar algunos aspectos relacionados con la definición de bienes y servicios públicos. Éstos, independientemente de que sean producidos por empresas privadas o públicas,¹⁵ deben tener los siguientes atributos:

- a) una vez que se ofrecen a una persona, cualquiera otra puede consumirlos sin costo extra (no son divisibles);
- b) no pueden dejar de ofrecerse a otros individuos, aun si éstos no quieren pagarlos (no son excluyentes);
- c) deben consumirse en iguales cantidades por todos, aun por aquellos que no los desean (no son rechazables).

En la práctica son muy pocos los bienes y servicios públicos que cumplen con estas características de “pureza”. En efecto, la mayoría son impuros, salvo excepciones como la defensa nacional, el sistema legal y la moneda. Además todos ellos se ofrecen y consumen en el ámbito local, lo que hace que los factores que afectan sus atributos de pureza sean básicamente de orden geográfico.¹⁶ Tales factores son de tres tipos:

- 1) El primero se refiere a la *fragmentación jurisdiccional* o al hecho de que el territorio esté integrado por múltiples áreas político-administrativas, que por diversas razones sociales, políticas, económicas, administrativas y geográficas varían enormemente en la calidad y cantidad de los bienes y servicios públicos que ofrecen.
- 2) El segundo es el que tiene que ver con la necesaria *localización*

¹⁵ En la literatura sociológica marxista sobre la ciudad, se hace referencia a los “medios de consumo colectivo” que permiten la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo y el control social, y en última instancia elevan la productividad y facilitan la acumulación de capital, siendo en exclusividad el Estado el que asume la responsabilidad de producirlos y distribuirlos.

¹⁶ La referencia clásica sobre los bienes y servicios públicos es: P. Samuelson, “The pure theory of public expenditures”, *The Review of Economics and Statistics* 37, 1955; para los locales, véase C. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64, 1956 y M. Teitz, “Towards a theory of urban public facility location”, *Papers and Proceeding of the Regional Science Association* 31, 1968; S. Pinch, *Cities and Services*, Routledge and Kegan Paul, 1985, constituye un muy accesible y apropiado texto para los planificadores urbanos. Importantes referencias son W. Hirsch, “The supply of urban public services”, y J. Margolis, “The demand of urban public services”, ambos en H. Perloff y L. Wingo (comps.), *Issues in Urban Economics*, Johns Hopkins, 1968.

puntual de ciertos bienes o servicios, lo cual genera un gradiente que puede representarse mediante un cono cuya función puede ser ascendente (positiva) en razón de los costos que implica vencer mayores distancias, o descendente (negativa) debido al menor beneficio que se obtiene conforme aumenta la distancia al *lugar* de la oferta.

3) El tercer factor trata de las mencionadas externalidades. Como sabemos, la mayor parte de las actividades van acompañadas de efectos colaterales que no se reflejan ni en sus costos ni en los precios. En el caso de los servicios públicos, principalmente locales, se producen derramas más allá de los límites municipales que permiten que individuos en otras jurisdicciones los aprovechen sin tener que pagarlos. Ejemplos de bienes y servicios públicos locales son la vivienda pública, escuelas, asilos, hospitales, policía y seguridad pública, bomberos, parques, centros deportivos, recolección de basura, inspección sanitaria y del medio ambiente, etc. Todos sin excepción producen externalidades, generan gradientes de costos y presentan problemas de fragmentación jurisdiccional.

Las anteriores consideraciones me permiten puntualizar algunas limitaciones de las políticas propuestas para el VCT. Sigo para ello el listado que presenta el mencionado PEDUEM (pp.43-44):

— El plan propone “establecer un estricto control del crecimiento urbano...”. No podrá establecerse ese estricto control del crecimiento urbano, ya sea físico o poblacional, puesto que éste depende de procesos cuyo origen queda fuera del valle y responde a dinámicas regionales (metropolitanas) de carácter esencialmente económico.

— El plan quisiera “dirigir y promover la canalización de la inversión privada...”. Será difícil dirigirla y promoverla como se propone para equipamiento y servicios regionales hacia los centros que se desean, pues dicha inversión no se orienta a “lugares” en general sino a “gente”¹⁷ específica (de altos ingresos) y no a servicios sociales sino privados cuyas características de demanda son distintas a las de la mayoría o difieren del interés comunitario.

— En el plan se pretende “privilegiar a la planta industrial que no tenga (*sic*) gran consumo de agua...”. Esto puede hacerse pero será difícil discriminar y, además, se ahuyentará a las industrias que consumen gran cantidad de agua afectando seguramente los niveles

¹⁷ Varios autores hacen esta importante distinción: E. Hoover, *Introduction to Regional Economics*, A.A. Knopf, 1971; M. Edel, “Places vs ‘people’ in urban impact analysis”, en N. Glickman (comp.), *The Urban Impact of Federal Policies*, Johns Hopkins, 1980, entre otros.

de empleo y productividad tanto locales como los del VCT y los metropolitanos en general.

— Se busca “favorecer el establecimiento de líneas de transporte troncal...”. El caso es que al favorecer el establecimiento de líneas de transporte troncal se verán afectados los modos de transporte utilizados en desplazamientos locales y entre áreas o localidades contiguas o bien se producirán transferencias de ingreso y fiscales entre áreas o sectores en la escala metropolitana.

Esto último es válido también en lo que atañe a la política de fomento del transporte público y al mejoramiento de las condiciones de operación del existente, por las consideraciones que he hecho acerca de los factores que afectan la pureza de los bienes y servicios públicos. En cuanto a tarifas diferenciales para el “cobro sobre el gasto de agua potable”, así como en lo relativo a la generación de contaminantes, como serían la descarga de aguas residuales y la producción de basura o desechos industriales de todo tipo, valen los argumentos que he presentado acerca de las deseconomías externas. Finalmente, en lo que respecta a “conformar el sistema integrado de las 17 ciudades periféricas de manera que en lo posible funcionen independientemente cada una de ellas” (p. 44), valdría la pena insistir sobre los problemas de la economía política de la fragmentación, es decir, quién obtiene qué, cuándo, dónde y cómo,¹⁸ en el contexto de una ciudad del tamaño y heterogeneidad de nuestra capital.

Aunque el grado y complejidad de la fragmentación política aquí referidas varían, ésta es un hecho y puede considerarse —a pesar de opiniones contrarias—¹⁹ fuente de muchos problemas. Entre ellos, los de coordinación y cooperación entre municipios o entre éstos y el gobierno estatal o federal; o entre oficinas municipales, dentro de un sector o entre sectores. La lista que puede ofrecerse de dichos problemas es interminable. La rivalidad, la confusión, la redundancia y los resultados contradictorios entre distintas jurisdicciones, o que se derivan de sus decisiones y acciones, son de to-

¹⁸ Véase D. Smith, “Who gets what, where, and how?”, *Geography* 59, 1974; también Harvey, *op. cit.*, y Pahl, *op. cit.*

¹⁹ La fragmentación jurisdiccional se ve como un mecanismo institucional eficiente por medio del cual pueden expresarse las preferencias de los consumidores individuales. Éstos las revelan al seleccionar su lugar de residencia entre varios posibles. Además, se supone de acuerdo con esta línea de pensamiento que los gobiernos locales compitiendo entre ellos se ven forzados a ofrecer cada uno mejores servicios que los demás y, en consecuencia, maximizan las probabilidades de satisfacer una serie de preferencias individuales muy heterogéneas. Véase R. Bish, *The Public Economy of Metropolitan Areas*, Markham, 1971.

dos conocidos en la administración pública, y los planificadores urbanos son cada vez más concientes de ello.²⁰ Estos problemas asociados a la planeación metropolitana pueden reducirse, sin embargo, a sólo tres grandes aspectos relacionados con: 1) eficiencia; 2) coordinación, y 3) equidad o justicia distributiva. Sucintamente haré mención de sus fuentes, esperando que se entienda como un intento por destacar algunos problemas y señalar algunas dificultades que enfrentarán las políticas metropolitanas enunciadas en el PEDUEM para el VCT.

En los argumentos anteriores quedó implícita la falta de *eficiencia* en la provisión de servicios públicos y sociales que se presenta en un contexto metropolitano fragmentado. Dicha ineficiencia puede atribuirse a las siguientes tres causas:

i) Duplicación de servicios públicos y de equipamiento urbano. Los municipios pretenden proporcionar, aunque sea de manera parcial o ineficiente, todos los servicios posibles en un intento por tratar de cumplir cabalmente con sus compromisos y atribuciones, por lo que algunos de ellos resultan innecesariamente duplicados.

ii) Economías de escala. Éstas ocurren cuando el costo unitario de un bien o servicio público se reduce al incrementarse la escala de producción y el tamaño de la población atendida. La multiplicación de unidades que producen tal servicio evita alcanzar tales economías, principalmente si las poblaciones atendidas por dichas unidades municipales son pequeñas, lo cual las hace incurrir en altos costos unitarios en función del tamaño de la planta y/o del nivel de producción del servicio.

iii) Efectos de "derrama". Éstos ocurren debido a que los beneficios que se obtienen de algunos servicios públicos producidos en un lugar se desbordan hacia afuera de sus propios límites jurisdiccionales. Con ello, la oferta se ve sobrepresionada por una excesiva demanda que no corresponde a la que el servicio debe satisfacer. Por el contrario, al ser conscientes de estos efectos los gobiernos municipales producen menos de los bienes o servicios necesarios para cubrir la demanda requerida por sus poblaciones.

Los problemas de *coordinación* son evidentes cuando el gobierno local (municipal o urbano) pretende ser eficaz. En un contexto de fragmentación político-administrativa, si no existen o no se lo-

²⁰ En "Planificación y análisis de políticas. Aspectos metodológicos", publicado en la *Revista Conurbación*, de octubre y noviembre de 1986 y marzo de 1987 me refiero a este punto. Una perspectiva radical se puede ver en K. Cox y F. Nartowicz, "Jurisdictional fragmentation in the American metropolis: alternative perspectives", *International Journal of Urban and Regional Research* 4, 2, 1980.

gran altos niveles de cooperación entre unidades de gobierno, dicha efectividad se verá amenguada. De igual modo, algunos servicios metropolitanos requieren de un tratamiento coordinado, si no es que de un organismo coordinador. Ejemplos de ello serían el control del uso del suelo en el VCT y el transporte público metropolitano, que exigen una mínima coordinación intermunicipal para su manejo si se quiere tener éxito en la regulación y control del primero y alcanzar un nivel adecuado de eficiencia y efectividad en el segundo. Por último, el control de la contaminación del aire así como el del congestionamiento del tránsito requieren por sus características de una autoridad jurídica más amplia que la municipal. Puede esperarse, sin embargo, que debido a intereses locales por encima de los regionales o metropolitanos se impida o coarte la necesaria coordinación entre entidades o municipios, lo que de hecho sucede constantemente.

Por último, el problema de la *equidad* se presenta inevitablemente al considerar el financiamiento de los servicios públicos y sociales. El nivel y la calidad de los servicios entre entidades o municipios son variables. Pero esto no es resultado ni responde a los requerimientos de sus poblaciones sino más bien a la capacidad que cada municipio o entidad tiene de financiar su producción. Lo anterior obedece, por supuesto, a las diferencias en la base fiscal de cada uno de ellos y resulta particularmente notable debido a los patrones heterogéneos que caracterizan la distribución de las actividades económicas y los usos del suelo en el espacio metropolitano.

Las fronteras político-administrativas estatales y municipales fragmentan, por así decirlo, la base fiscal de la metrópoli. Así tenemos municipios y delegaciones ricos y pobres fiscalmente hablando, lo cual en el espacio metropolitano se refleja en una oferta diferenciada de todo tipo de bienes y de servicios públicos. En este sentido, se produce una *inequidad espacial* o *injusticia distributiva* pues la disponibilidad de dichos bienes y servicios en cada municipio o delegación se determina no por las necesidades sino por la capacidad de pago de sus habitantes.

Una condición *sine qua non* para corregir lo anterior en ausencia de una autoridad metropolitana es el funcionamiento de la administración pública local con criterios de modernidad, entre los que pueden mencionarse los siguientes:

1. Ejercicio de la autoridad basado en un marco jurídico de derecho (existente en el país) y un sistema avanzado de leyes y reglamentos (incipiente aún en lo que respecta al nivel municipal).
2. Acceso irrestricto al sistema judicial de acuerdo con el cri-

terio de derecho igual para todos (que habría que considerar en el caso de los municipios metropolitanos del Estado de México).

3. Provisión de bienes y servicios públicos sobre la base de cargas impositivas que afecten a la "gente" y no al "lugar", de acuerdo con sus necesidades o méritos. Esto parece estar en gestación en la actualidad.

4. Transparencia en la administración pública municipal que permita a los distintos grupos de interés locales conocer la forma en que se asigna y distribuye el ingreso municipal, lo cual aún está lejos de poder exigirse en nuestro país.

5. Participación comunitaria en el proceso de gestión pública y creación de condiciones y mecanismos operativos que la hagan posible. La reforma municipal de hecho ha propiciado esta participación, que ha comenzado a darse últimamente.

Los criterios anteriores no podrán materializarse sin que el municipio se procure los recursos materiales, financieros y humanos necesarios. Es indudable que la provisión de bienes y servicios públicos requiere de fuertes inversiones de capital y de crecientes costos de operación. Cuando no los tienen, los municipios se ven incapacitados muchas veces para producirlos y mantenerlos. Asimismo no parecen tener la posibilidad de reclutar y sostener equipos humanos y técnicos especializados para operarlos. Sin estos ingredientes, los gobiernos municipales por sí solos se verán imposibilitados de responder en el futuro a la intensa presión de un número cada vez mayor y cada vez más informado y exigente de población (usuarios) que vive y/o trabaja y paga impuestos dentro de sus jurisdicciones. Los anteriores no son sólo problemas políticos. Son, sin lugar a dudas, problemas técnicos y de administración que los gobiernos municipal, estatal y federal deberán encarar en un número creciente de ciudades del país en los que se manifiestan procesos de metropolización y conurbación y, por tanto, de fragmentación jurisdiccional, como es el caso de la ZMCM.

En este contexto y en el marco de la imprescindible negociación política que el Estado ha propiciado con las reformas política, administrativa y municipal, *los planificadores* tendrán un papel más amplio que jugar. Deberán prepararse para anticipar intereses sectoriales, distinguir entre alternativas de solución (tan aceptables unas como otras) y poder evaluar los resultados de las decisiones que se tomen, con el mayor conocimiento e información posibles.²¹ Lo an-

²¹ Véase I. Bracken, *Urban Planning Methods*, Methuen, 1981, y B. Berry, *Consecuencias humanas de la urbanización*, Pirámide, 1975.

terior se convierte en una necesidad imperiosa si se quiere pasar de una planeación *normativa* a una *sustantiva*. En la práctica, debido entre otras cosas a la citada fragmentación política, a los múltiples problemas urbanos y a la participación de innumerables actores, que llegan a verse unos a otros como estereotipos,²² siempre existe el riesgo de llegar a conflictos políticos simbólicos si se sostienen mitos que se creen sustantivos y reales —como es el caso de la socorrida “participación de todos”— en el proceso de descentralización del país.

La consideración explícita y sistemática de los anteriores problemas de economía urbana (tamaño de la ciudad-fragmentación-oferta de bienes y servicios públicos), que he presentado para el caso del VCT y la ZMCM, abre para los planificadores metropolitanos un campo de reflexión que seguramente los acercará a la práctica de los políticos. Estos, por su parte, si los toman en cuenta, podrán concretar sus utópicos objetivos especificando metas más realistas y posibles de alcanzar.

²² Para una discusión sobre esto en el marco de la política metropolitana véase D. Yates, *The Ungovernable City*, MIT, 1977.

EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN Y GRANDES OBRAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO*

ALICIA ZICCARDI**

El principal objetivo de este trabajo es analizar la presencia empresarial en el proceso de planeación urbana. Investigaciones anteriores han señalado la incidencia que poseen ciertos sectores del capital —principalmente el capital inmobiliario— en los procesos de ocupación y uso del espacio urbano. También se ha enfatizado, desde una perspectiva más teórica, que las acciones públicas sobre el territorio, particularmente la realización de obras de los equipamientos e infraestructura urbana y los medios de circulación material (Metro, vialidad, etc.) provocan efectos inmediatos sobre el precio de las tierras próximas, generando excedentes que se apropian diferentes fracciones del capital.

En el caso de la incidencia que tienen las empresas constructoras en la formulación y ejecución de determinada política urbana, las referencias han sido más de tipo intuitivo que surgidas de investigaciones rigurosas. Parece obvio que las empresas constructoras pueden incidir directamente en el proceso de producción de una obra pública. Son el agente encargado de su realización y, en ese proceso, entablan un conjunto de relaciones particulares con aque-

* Este trabajo es parte de un capítulo de la tesis de doctorado en economía presentada en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM bajo la dirección del doctor Gustavo Garza, a quien agradezco sus valiosos comentarios críticos a las versiones preliminares del mismo. Asimismo fueron de gran utilidad las observaciones y precisiones que realizó Roberto Eibenschutz, comentarista de esta ponencia en el seminario. Finalmente, no puedo dejar de mencionar el apoyo de Rocío Corona en las etapas de recolección de la información y de Lidia Cadena en la sistematización de los datos sobre la actuación de ICA.

** Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

llos segmentos de la burocracia estatal que actúan como el agente contratante. El concurso, el contrato, la adjudicación, las estimaciones, los pagos, la fijación de plazos forman parte de un proceso, que en mayor o menor grado está sujeto a una normatividad. Pero también es claro que ese mismo proceso está signado por un conjunto de prácticas informales que van desde la posibilidad de acceder a información clave sobre las condiciones de contratación, la experiencia adquirida en los trámites burocráticos de determinadas dependencias, hasta el acceso directo a funcionarios que ejecutan las decisiones en diferentes niveles jerárquicos, etc. Detectar los canales a través de los cuales la industria de la construcción, sus organizaciones empresariales, los grupos constructores más poderosos y el amplio y variable universo de empresas que conforman este sector inciden en el proceso de planeación y ejecución de los bienes colectivos de la ciudad, es una tarea compleja que demanda investigaciones a fondo.

Este trabajo presenta algunos resultados de la incidencia de determinadas empresas constructoras en el proceso de planeación urbana. Concretamente se analiza la presencia de ICA en el proceso de formulación y ejecución de obras del Plan de Vialidad y Transporte del Distrito Federal en el periodo 1976-1982.

Para ello conviene aclarar inicialmente que el mencionado Plan de Vialidad y Transporte está constituido por diferentes programas entre los cuales se considerarán, en particular, los lineamientos de política elaborados y aplicados para el caso del Metro y de los ejes viales, dos componentes fundamentales de la estructura urbana de la metrópoli.

1. LOS MEDIOS DE CIRCULACIÓN MATERIAL

Al comenzar el sexenio uno de los principales problemas que presentaba la ciudad era el tránsito. La vialidad y el transporte constituían aspectos críticos de la estructura urbana. Las condiciones de vida de los ciudadanos encontraban en esta cuestión un agravamiento en las dificultades propias de la habitación. El traslado entre el lugar de residencia y el de trabajo constituía una penuria diaria. El diagnóstico oficial no ocultaba el hecho de que el cansancio, la irritación y la tensión eran características que acumulaba el ciudadano. Para los empresarios estas dificultades constituían verdaderos obstáculos a las posibilidades de incrementar la productividad de la mano de obra. El incumplimiento de horarios y el propio can-

sancio eran factores ajenos a la propia capacidad de trabajo y causados por las pésimas condiciones del transporte público.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF) presentó un diagnóstico global sobre las formas de ocupación y uso del territorio de la ciudad. El Plan Rector de Vialidad y Transporte y los programas que lo componían fueron desglosando la problemática de las condiciones de traslado que prevalecen para la ciudadanía, plasmando propuestas específicas para mejorar estas condiciones de transporte en el corto plazo.

En relación a la vialidad, el diagnóstico del PDUDF señalaba que los principales problemas del sistema vial primario eran la falta de continuidad de sus arterias. En 1975 la principal red se componía de seis vías en sentido norte-sur y otro tanto en sentido oriente-poniente. Algunas vías presentaban acceso controlado: el anillo periférico, los viaductos Miguel Alemán y Río Becerra y el viaducto Tlalpan; las radiales Lázaro Cárdenas, San Joaquín y el circuito interior. Esto daba opciones de itinerarios muy limitados entre el origen y destino de los viajes. Se señalaba una inadecuada jerarquización en el trazo. Los mayores problemas estaban concentrados en la zona centro por la circulación de una mayor cantidad de vehículos, lo cual se agravaba por el hecho de que las personas cruzaban el centro innecesariamente, ya que sólo la mitad de los viajes lo tenía como destino.

Unas cuantas arterias con un limitado kilometraje eran la opción preferida por los usuarios, lo cual provocaba marcados congestionamientos en horas de máxima demanda. Los estudios realizados señalaban una área conflictiva en la zona del circuito interior, el periférico, el viaducto y la calzada de Tlalpan.

Esta situación se agravaba por la escasez de estacionamientos. Según el PDUDF (1980:302) en 1977 los automóviles particulares eran 1.2 millones y generaban aproximadamente 3.1 millones de viajes/día. En 1979 estas cifras se habían incrementado a 1.5 millones y a 3.5 millones de viajes/día, lo que representaba un incremento del 21.0 y 13.7%, respectivamente.

Cada automóvil requería por lo menos dos lugares de estacionamiento y se evaluaba que en esos momentos se disponía de 250 mil cajones en la vía pública localizados en el circuito interior, incrementándose la oferta de estacionamientos de uso privado en aproximadamente 35 mil lugares al año (PDUDF, 1980:303).

El servicio que ofrecían los autobuses era muy deficiente. Según el PDUDF (1980:309), en el área metropolitana se generaban 17

millones de viajes/persona/día. La mayor concentración de viajes se daba en la zona industrial con un total de 4.4 millones de viajes, principalmente entre los recorridos Centro Lagunilla-Calzada de Tlalpan, Iztapalapa-Los Reyes-La Paz, Xochimilco-Tlalpan, Tacubaya-San Pedro de los Pinos, Naucalpan-Tlalnepantla, Ecatepec-La Villa, Coacalco, Cuautitlán-Tultitlán, Azcapotzalco y Tláhuac, que constituían corredores de tránsito muy intenso. De esta demanda, el 76.9% se satisfacía con transporte colectivo y 23.1% con transporte particular privado (PDUDF: 1980: 308). Finalmente se afirmaba que la distribución de los medios de transporte era la siguiente: autobús 49.8%, automóvil particular privado 23.1%, Metro 13.4%, trolebús 1.8%, tranvía 0.4%, automóvil de servicio público 8.1% y otros medios 3.4% (PDUDF: 1980: 310).

Este diagnóstico global era contundente acerca de la necesidad de mejorar las condiciones de transporte para los ciudadanos de la capital del país.

Desde un principio el regente de la ciudad informaba que “el problema número uno a resolver es el tránsito, porque las demás dificultades —el agua, el drenaje y abastos— están más o menos funcionando; mientras el del tránsito y el transporte están a punto de paralizarnos” (*Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 284, 1978).

Las medidas propuestas se orientaban a reducir el incremento de la demanda de transporte e incrementar la oferta. El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal proponía:

... un sistema combinado de transporte público colectivo, que toma en consideración la ampliación y construcción de nuevas líneas del Metro en las zonas de mayor demanda y el establecimiento de un sistema de transporte público no contaminante de superficie.

...El sistema de transporte público seguirá una traza reticular de ejes viales que dará accesibilidad y fortalecerá el desarrollo de los centros urbanos y facilitará el desplazamiento dentro del área urbana, con un mínimo de transferencias (PDUDF-Nivel Estratégico: 1980:9).

Completaba la propuesta la conclusión del sistema de terminales foráneas de pasajeros y de carga, la instalación de estacionamientos en las terminales del Metro y el incremento del número de estacionamientos públicos. Como se verá en seguida, estas obras ya estaban en marcha con anterioridad a la publicación del Plan de Desarrollo Urbano y del propio Plan de Vialidad y Transporte presentado por la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (Covitur). Las decisiones fueron tomadas con anterioridad a la acción planificadora. Esto no invalida la importancia y necesidad de la rea-

lización de determinadas obras, sino que: i) por un lado, indica que el proceso decisorio atraviesa una secuencia distinta a la teóricamente diseñada a partir de las instancias planificadoras; ii) por otro lado, el juego de intereses económicos y políticos se dirige no sólo en la actuación institucional sino en un contexto social más amplio.

2. EL METRO COMO COLUMNA VERTEBRAL DEL TRANSPORTE METROPOLITANO

La decisión de dar continuidad a las obras del Metro, interrumpidas durante el sexenio de Luis Echeverría, constituyó un paso fundamental en el intento de modificar las condiciones de traslado que ofrecía la ciudad a sus habitantes. A fines de 1975 las condiciones de operación del Metro evidenciaban un alto grado de saturación.¹ Existían grupos de técnicos, políticos y empresarios de la construcción que manifestaban la intención de retomar su realización.

En una reunión nacional sobre vialidad y transporte urbano organizada por el IEPES como parte de la campaña presidencial de José López Portillo, uno de los más importantes directivos de ICA sostenía la necesidad impostergable de dar continuidad a las obras de realización del Metro interrumpidas durante el sexenio anterior:

... como fruto de esa *persistente falta de planeación*, después de construidas las líneas básicas del Metro, el sistema dejó de desarrollarse. Hoy ha sobrepasado su punto de saturación. Podría decirse que padecemos el estigma de las soluciones a medias en materia de transporte y vialidad urbana. Hicimos un pequeño y angustioso tramo del viaducto; luego una sección de anillo periférico; más adelante una incipiente red de Metro y ahora un sector de anillo interior.

... estas obras —con excepción del Metro— han sido dirigidas principalmente a la transportación individual por medio del automóvil. Su trazo no llega a las zonas de alta densidad popular. Más todavía en el viaducto y en el anillo periférico no hay facilidades de circulación de autobuses de pasajeros o de otros medios de transportación masiva. Esto es muy grave... (IEPES: 1976. El subrayado es nuestro).

Se acuñaba también una frase que en adelante sería incorpo-

¹ Bernardo Navarro (1984) señala que el Metro en 1973 superó el límite máximo permitido de 1 550 000 pasajeros por día. Sin que se construyesen más líneas, el número de pasajeros alcanzaba en 1977 a 2 300 000 personas diarias. Véase también Jesús Rodríguez, 1982.

rada al discurso de técnicos, funcionarios, empresarios: "el Metro es la columna vertebral del sistema de transporte". Por otra parte, el Programa General de Gobierno del Distrito Federal (1976-1982), preparado por el CEPES en su apartado sobre el Programa de Vialidad y Transporte, señalaba la necesidad de "reiniciar lo más pronto posible la construcción de 45 km de líneas del Metro" (1976:82).²

Las obras del Metro pasaron a ser consideradas por el regente de la ciudad como "la primera gran obra que en el D.F. puso en marcha el presidente José López Portillo y por esto es la 'columna vertebral' del transporte masivo de una gran ciudad como la nuestra" (Carlos H. González, 1978, en *Revista Mexicana de la Construcción*, 1978:284, junio).

Los funcionarios responsables del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) del DDF expresaban la necesidad de considerar el Metro como una obra que requería una planeación y una ejecución prolongada en el tiempo. A ello se agregaba el ejemplo europeo que, ante la crisis de los energéticos, impulsaba una revalorización de esta opción del sistema de transporte colectivo a mediados de los setenta (Jorge Espinosa Ulloa, 1975).

Hay quienes consideran que la concreción de esta obra en sus inicios fue producto de la tenacidad, imaginación y capacidad profesional y empresarial de un constructor mexicano: el ingeniero Bernardo Quintana Arrijoa. En una entrevista televisiva realizada a Alfonso Corona del Rosal, regente de la ciudad de México entre 1966 y 1970, éste sostuvo que, pocos días después de tomar posesión un amigo común llevó a Bernardo Quintana a verlo y éste de inmediato le dijo, "vengo a verlo en relación con el Metro".³ Según el ex regente, existían opiniones acerca de que el subsuelo no permitía una obra tal por el alto porcentaje de agua que tenía. Pero el ingeniero Quintana desarrolló una verdadera acción de convencimiento sobre la factibilidad técnica y financiera de la obra. Según el ex-regente, convenció a De Gaulle de que si había un Metro en Montreal por qué no otro al sur de Estados Unidos:

De Gaulle facilitó el crédito. La Banca Nacional de París nos dio a un interés del 7 por ciento el 80 por ciento, el otro 20 por ciento el Tesoro francés al 4 por ciento, institución gubernamental. Fue un trato de go-

² Cabe señalar que formaba parte del consejo consultivo del CEPES en la época el arquitecto Ángel Borja Navarrete, vicepresidente ejecutivo del ICA. Cfe. CEPES, 1976.

³ Programa televisivo conducido por Fernando Alcalá. Septiembre 1986.

bierno a gobierno. Quintana me presentaba no sólo la solución técnica sino la económica.

Según se informaba, el contrato de financiamiento francés fue por 1 640 millones de pesos a quince años.

Los documentos de la época señalan que el financiamiento de los equipos lo ofrecían muchos países industriales. Pero Francia era el único país que proponía financiar otro tanto igual para la realización de los gastos locales de la obra civil ofreciendo condiciones aceptables (*Ingeniería*, vol. XXXIV, 1969, núm. 4:465).

El 29 de abril de 1967 se publicó el decreto oficial por el cual se creó el Sistema de Transporte Colectivo.

El 19 de junio de 1967 ICA comenzaba a construir el Metro de la ciudad de México, el cual tenía un costo original de 2 500 millones de pesos previéndose construir las líneas 1, 2 y 3.

En tres años, cinco meses y pocos días, ICA entregaba las primeras obras del Metro y, según se informaba, logró ajustarse al costo planeado.⁴ La decisión de realizar la obra exigió responder a cuatro interrogantes fundamentales: 1) ¿La tarifa podía estar al alcance de una población de muy bajo ingreso que sería la principal usuaria? 2) ¿Era posible obtener un financiamiento externo adecuado que permitiera realizar la inversión? 3) ¿Era factible conciliar un presupuesto razonable con el logro de una red que ejerciera una influencia importante en el volumen de transporte diario? 4) ¿Existía seguridad en el subsuelo de la ciudad y podía garantizarse la permanencia y estabilidad de las estructuras necesarias? (*Ingeniería*, vol. XXXIV, 1969, núm. 4:465).

Todos estos interrogantes fueron resueltos por los estudios realizados. Para ello se creó en 1967 Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano (ISTME) como una empresa de ingeniería dedicada a la realización de los proyectos relativos a la vialidad y el transporte, y que en adelante jugó un papel estratégico en los procesos de planeación y ejecución de las obras de este tipo, realizadas por el DDF.

Una cuestión que deberán abordar otras investigaciones que se realicen sobre la cuestión del transporte en la ciudad de México es la relativa a las alternativas que estaban en juego para mejorar las condiciones de traslado de los sectores populares. Seguramente la propuesta de realizar, suspender y/o continuar la construcción del Metro depende, desde finales de los años sesenta hasta la actuali-

⁴ Fernando Alcalá, Programa de TV mencionado.

dad, de un conjunto de factores económicos, técnicos y políticos que están presentes en el proceso decisorio. En este trabajo sólo consideramos algunos relacionados con el interés que posea determinado grupo económico de que se realizara la construcción del Metro.

La primera etapa se dio por concluida con la realización de los primeros tramos de las líneas 1, 2 y 3, escogidos entre treinta opciones de tramos presentadas preliminarmente (véase cuadro 1).

CUADRO 1
El Metro, cronología de construcción a 1982*

<i>Línea</i>	<i>Tramo</i>	<i>Fecha de iniciación de operación</i>	<i>Longitud km</i>
1	Zaragoza-Chapultepec	5 de sept. 1969	11.339
1	Chapultepec-Juanacatlán	11 de abr. 1970	1.123
1	Juanacatlán-Tacubaya	20 de nov. 1970	1.308
2	Tasqueña-Pino Suárez	10. de ago. 1970	9.507
2	Pino Suárez-Tacuba	14. de sept. 1970	7.856
3	Hospital General-Tlaltelolco	20 de nov. 1970	4.778
	Longitud de vías para maniobras		3.482
	<i>Longitud construida de 1967 a 1970</i>		39.393
1	Tacubaya-Observatorio	10 de jun. 1972	1.417
	<i>Longitud construida de 1971 a 1976</i>		1.417
3	Tlaltelolco-La Raza ^b	25 de ago. 1978	1.500
	La Raza-Indios Verdes	10. de dic. 1979	3.450
	Hosp. General-Centro Médico	7 de jun. 1980	0.800
	Centro Médico-Zapata	25 de abr. 1980	4.600
4	Candelaria-Martín Carrera ^c	29 de ago. 1981	7.499
	Candelaria-Sta. Anita	26 de mayo 1982	3.268
5	Consulado-Pantitlán ^d	19 de dic. 1982	7.500
	Consulado-La Raza	10. de jul. 1982	4.200
	La Raza-Politécnico	30 de ago. 1982	4.070
	<i>Longitud construida entre 1977 y 1982</i>		36.887
	<i>Longitud total construida hasta 1982</i>		77.697

Fuente: DDF-Covitur. *Anuario de Vialidad y Transporte del D.F.*, 1982.

^a Sistema de Transporte Colectivo, "El Metro de México", *Primera memoria*, México, D.F., 1973.

^{b,d} Comisión de Vialidad y Transporte Urbano-DDF, *Memoria 1977-1982*, México, D.F., 1982.

^c Sistema de Transporte Colectivo. Datos a dic. 2, 1982, incluyendo longitud de vías para maniobras.

En la primera etapa se cumplieron objetivos muy limitados pero trascendentales para demostrar la factibilidad de la obra: 1) cubrir las necesidades más urgentes localizadas en el primer cuadro de la ciudad y la zona central, donde los problemas de congestión eran más agudos; 2) ensayar la factibilidad técnica, económica y financiera.

El 5 de septiembre de 1969 comenzó a operar la línea 1 Zaragoza-Chapultepec y al año siguiente ya estaban en operación tramos de las líneas 2 y 3 con un total de 39 km, a los que se agregó, en 1972, 1 km más de la línea 1. Desde ese momento y hasta 1978 no entró en operación ninguna línea más (véase el cuadro 1). Es decir, el Metro de la ciudad de México, después de extenderse 40.8 km en su primera etapa, detuvo su construcción. Sin embargo la población había demostrado la necesidad de recurrir a este sistema de transporte. El Metro, como dijimos, operaba con altos niveles de saturación y, por ende, de riesgo para los usuarios cuando se decidió dar continuidad a la obra con el cambio sexenal.

Al iniciarse el sexenio de José López Portillo (1976-1982), con la reorganización institucional que emprende el gobierno capitalino, se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), órgano desconcentrado del DDF. La función principal de COVITUR era crear la infraestructura apropiada para la operación y funcionamiento del Metro. En un principio se presentó el Plan Rector de Vialidad y Transporte y en 1978 se actualizó el Plan Maestro del Metro, en el cual se señaló originalmente la necesidad de dotar a los habitantes de la ciudad de México de una red de 378 km de longitud, constituida por líneas con 807 trenes para transportar a 24 millones de pasajeros diariamente. Dos años después, en 1980, se ampliaban las metas del Plan Maestro contemplándose que para fines de siglo el Metro debía alcanzar 444.09 km, requiriéndose 882 trenes para poder transportar diariamente a 26.33 millones de usuarios (COVITUR, 1982:42).

El 27 de agosto de 1977 se inicia una segunda etapa de las obras del Metro de la ciudad de México (Díaz Arias, Julián, 1981). La prolongación de la línea 3 y la construcción de las líneas 4 y 5 constituyen las principales obras realizadas entre 1977 y 1982. A ello se agrega un conjunto de "obras inducidas" así como también obras requeridas para la operación y mantenimiento del sistema colectivo. Como puede observarse en el cuadro 1 se construyeron en el sexenio 36.8 km, distribuidos en las tres líneas mencionadas, ampliándose de forma considerable la capacidad de transitar la ciudad al incorporarse nuevas zonas más alejadas del primer cuadro y de la

red original. Según señalaba el secretario de Obras y Servicios del DDF y vocal ejecutivo de COVITUR, Gilberto Valenzuela (1978), estas obras respondían a diferentes necesidades: i) comunicar grandes núcleos habitacionales con importantes centros de trabajo, ii) responder a la demanda que presentaban los corredores de transporte colectivo con actividades muy diversificadas, iii) el 67% de las líneas se ubicaba en zonas con un ingreso familiar menor a 5 mil pesos mensuales, y iv) el 60% de las áreas presentaba una densidad de más de 250 habitantes por ha, que era de las más altas de la ciudad.

Al finalizar el sexenio, el Metro de la ciudad de México contaba con 77.6 km de longitud y se proyectaba la realización de una tercera etapa en la que se prolongaría la red 23.5 km más y trazándose tres líneas más y la prolongación de algunos tramos de las existentes.

Uno de los aspectos fundamentales de la obra fue el complementar la opción del Metro subterráneo con el de superficie y el elevado. La línea subterránea se diseñó a base de cajones de sección rectangular desplanados a la mínima profundidad posible, usándose el llamado "muro de Milán". La vía superficial, por su parte, ofrecía el atractivo de que era menos costosa y demandaba menor tiempo de ejecución puesto que permitía utilizar infraestructura ya existente (por ejemplo, la del tranvía). La operación elevada que se inauguró en esta etapa en la línea 4 presentaba ventajas en comparación con otras opciones al no afectar la vialidad y disminuir los problemas de interferencia con instalaciones subterráneas de otros servicios urbanos existentes. La realización de esta obra exigía avenidas de no menos de 35 metros de ancho y demandaba la realización de un conjunto de obras adicionales indispensables para cuidar la imagen de la traza urbana en que se ubicaba. Así, la línea 4 comprende tramos superficiales y elevados sobre las avenidas Ferrocarril Hidalgo, Inguarán, Imprenta y Morazán.

El Metro adquirió nuevo empuje en una época en la cual la capacidad de endeudamiento del país se incrementaba. La solvencia fundada en las reservas petroleras descubiertas ampliaba la capacidad de obtener financiamiento externo. Cometro, empresa encargada de la construcción del Metro, afirmaba que no existían obstáculos de tipo técnico que impidieran acelerar el ritmo de construcción y llegar a cumplir el año 2000 las metas propuestas en el Plan Maestro (*Revista Mexicana de la Construcción*, 1981, 27-28).

De igual forma se enfatizaba que la obra en un principio había utilizado básicamente tecnología extranjera, pero ésta se fue pau-

latinamente nacionalizando a partir de los aportes y avances desarrollados por los constructores del país y en 1985 ya era totalmente mexicana (*Revista Obras*, 1985:50).

Un aspecto fundamental que constituye uno de los argumentos de mayor fuerza para la realización de este tipo de obras es su capacidad de generar empleo masivo para una mano de obra con escasa o nula calificación. Las organizaciones de los empresarios de la construcción enfatizan esta característica reiteradamente porque constituye uno de los factores de peso en la decisión de realizar una obra pública de elevado costo. Al inaugurarse un tramo de la línea 3, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) sostuvo que en sólo doce meses se habían reinstalado 450 mil trabajadores y que a finales de 1978, se incorporarían todos los desempleados del ramo y en 1979 se crearían cien mil nuevos empleos (*Revista Mexicana de la Construcción*, 1978, 286-289).

Nos interesa destacar, sin embargo, que la planeación y realización de esta monumental obra las llevó a cabo básicamente un consorcio aglutinado en torno de Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V. (ICA). Efectivamente, la Constructora Metro, S.A. de C.V. (*Cometo*) es un consorcio inicialmente formado por doce compañías constructoras y encabezado por el grupo ICA. Se constituyó el 27 de septiembre de 1977 con la participación de: GUTSA Construcciones, S.A. de C.V.; Desarrollo de Ingeniería, S.A.; Caminos y Urbanizaciones, S.A.; Constructora GYS, S.A.; Constructora TATSA, S.A.; Constructora Estrella, S.A.; Constructora La Guadiana; Ingenieros Civiles Asociados, S.A.; Ingenieros y Arquitectos, S.A.; Estructuras y Cimentaciones; Ingeniería y Puertos, S.A., y la Victoria Asociados, S.A. (*Revista Grupo ICA*, 1978, núm. 2:2/8).

El cuadro 2 indica las obras realizadas por Cometo en las distintas líneas del Metro entre los años 1977-1982. Es posible advertir el conjunto de "obras inducidas" que se requieren a partir de la obra central. Las vialidades, los pasos a desnivel, los puestos de operación son obras visibles que acompañan necesariamente la realización de un tramo del Metro. Hay otras obras que no son fácilmente perceptibles a un observador: desvíos de colectores, de líneas de alta tensión, de instalaciones de teléfonos. Pero también están aquellas que parecieran no guardar relación directa con la construcción del Metro y que surgen a partir de las modificaciones que imprime a la estructura urbana su realización; tal es el caso de edificios (de oficinas, comercio, habitación) construidos en los alrededores de sus estaciones o en las calles próximas a una nueva línea del Metro.

CUADRO 2
Obras de Cometro en la ciudad
de México, 1977-1982

<i>Obra</i>	<i>Años de realización y avances</i>
<i>Línea 1</i>	
Prolongación hacia el nororiente. Unión de la estación Zaragoza con la línea 5 en la estación Pantitlán	1981 Avance del 20%
Ejes viales en el D.F., trabajos varios	1979
Eje vial Inguarán-Morazán en una longitud de 7.8 km	1981
<i>Línea 2</i>	
Trabajos de Prolongación al poniente de la estación Tacuba Construcción de 3.4 km y dos estaciones	1981 Avance del 30%
<i>Línea 3</i>	
<i>Norte</i>	
— Puesta en marcha el 27-8-1977 Ampliación	1977-1978
— Tramo subterráneo estaciones Tlatelolco-La Raza	
— Estaciones Potrero y Montevideo	
— Tres pasos a desnivel: Fortuna, Montevideo y Ticomán	
— Estación Indios Verdes y Talleres	
<i>Sur</i>	
— Estaciones Hospital General a Centro Médico	1977-1978
— Cajón subterráneo	
— Estación Emiliano Zapata	
<i>Norte</i>	
— Obra civil de las estaciones Potrero y Basílica, tramos de Metro superficial que las unen y el 50% del tramo Basílica-Indios Verdes	1979
— Construcción nueva vialidad de Insurgentes y tres puentes elevados perpendiculares al Metro	
<i>Sur</i>	
— 4 km de cajón comprendido entre el Centro Médico y la Glorieta de División del Norte	1979: labores prácticamente terminadas

CUADRO 2
(continuación)

<i>Obra</i>	<i>Años de realización y avances</i>
— Obra civil de las estaciones Centro Médico y Etiopía Construcción de 250 m del entubamiento del Río Churubusco	1979 Obra realizada para COVITUR en un lapso de 3 semanas En 1980 se entregaron 8.5 km más de línea (20% adicional del Metro en servicio)
<i>Línea 3</i> Se concluyó la línea 3 norte que comprende las estaciones Potrero, Basílica e Indios Verdes Talleres Ticomán	1980: terminadas Suman 5.4 km de longitud
Zona de paraderos en la zona norte de la ciudad. Incluye 60 000 m ² , 100 cajones para autobuses y un puente elevado	1980: se terminó la 1a. etapa 1981: se terminó la 2a. etapa 1980: terminada
<i>Sur</i> Se pusieron en servicio las estaciones de Centro Médico a Zapata	1980: terminada
<i>Norte</i> Se pusieron en servicio las estaciones de Centro Médico a Zapata	1981: terminada
<i>Sur</i> — Prolongación de la línea 3 sur en la tercera-etapa — Construcción de estación terminal — Incorporación de cinco nuevas estaciones: Centro Bancomer, Viveros, Miguel Ángel de Quevedo, Copilco y Universidad. Longitud: 6.51 km.	1981 Avances del 60% en la línea
— Se pusieron en servicio cinco nuevas estaciones que, sumadas a las 16 anteriores, forman un total de 21 estaciones con 22.97 km.	1982-1983
— Se entregaron en servicio 3.5 km de túnel, con profundidad promedio de 25 m, incluyendo dos estaciones: Viveros y M.A. de Que-	

CUADRO 2
(continuación)

<i>Obra</i>	<i>Años de realización y avances</i>
vedo, que empezaron a funcionar a partir del 29 de agosto de 1983	
— Paraderos de autobuses en la estación Universidad y nave de depósito en la cola de dicha estación	
<i>Línea 4</i>	
Línea totalmente elevada	1978
Etapa de 11 kms con 10 estaciones	
Puesta en marcha de siete estaciones en una longitud de 7.8 km	1981
Tramo comprendido entre las estaciones Martín Carrera y Palacio Legislativo	Primera línea construida con el sistema elevado. Inicia en este año operaciones en un 60% de su longitud. Inaugurada el 29-8-81
Trabajos en los 3.5 km restantes de la línea	1981
Estaciones Fray Servando, Jamaica y Sta. Anita	
<p>“La línea 4, en su parte sur, con sus 3.24 km, contempla unir al sistema la populosa zona del sureste de la ciudad, como son las concentraciones que llevan el nombre de nuestras estaciones: Fray Servando, Jamaica y sus alrededores, llegando a la estación provisional Santa Anita. El Plan Maestro señala a futuro la continuación de esta línea sobre la Calzada de la Viga” (<i>Memoria 1982-1983</i>, p. 72).</p>	
<i>Línea 5</i>	
Trabajos incipientes desde junio de 1978	1977-1978 1980:C
Tramo Hangares-Churubusco	1979: Se terminó el 50% 1980: En este año se concluyó la estación Hangares
— Tramo comprendido entre la estación terminal Pantitlán y la estación Consulado	1981: Se puso en servicio.
— Construcción estaciones Hangares, Terminal Aérea, Oceanía, Aragón y Eduardo Molina	Los trabajos realizados permitieron agregar en 1981, 14 estaciones y 15 km de línea en funcionamiento
Puesta en operación de pasos a desnivel en las avenidas Quetzalcóatl, Oceanía, Tlacos y Eduardo Molina, junto con la obra vial del Circuito Interior en el tramo Aeropuerto-Inguarán.	1981 La nueva vialidad alivió la circulación vehicular de esta tradicional zona conflictiva

CUADRO 2
(continuación)

<i>Obra</i>	<i>Años de realización y avances</i>
Puesta en operación de 7.34 km que alojan 6 estaciones. Destacan las de correspondencia La Raza e Instituto Mexicano del Petróleo con las líneas 3 y 6 respectivamente.	1982-1983 "Se puso en operación el 50% restante con lo que se formó la columna oriente-poniente para unir la zona habitacional de Ciudad Netzahualcóyotl a los centros fabriles de Vallejo y Azcapotzalco."
<i>Línea 6</i> Trabajos desde su correspondencia con la línea 5 hasta su terminal poniente, ubicada en la zona habitacional El Rosario	1981 Línea servida por 8 estaciones, una terminal y otra de correspondencia. Avance del 48%
Se entregaron 8.32 km y 7 estaciones. La estación terminal definitiva, El Rosario, incluye talleres que alojan nave, depósito y pequeña revisión así como servicios generales.	Se entregó en noviembre de 1983. Línea que penetra en la zona fabril de Azcapotzalco.
<i>Línea 7</i> Trabajos concentrados en el tramo Norte de la misma.	1981 Avance del 26% del total de la obra
Segunda y tercera etapas: L-3 Sur: Emiliano Zapata-C.U. 6.51 km L-4 Continuación de Candelaria a Sta. Anita 3.24 km L-5 Continuación del tramo Consulado-Politécnico 7.34 km L-6 En cajón subterráneo del Instituto Mexicano del Petróleo a El Rosario 8.32 km	1982 Se realizaron un total de 25.41 km

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en las *Memorias GRUPO ICA.*

Puede decirse que, en los primeros años de la construcción del Metro, la firma Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano, S.A. (ISTME) fue la principal empresa porque asumió el proyecto y coordinación de todas las etapas. Más tarde esta empresa, junto con Compañía Mexicana de Aerofoto, S.A.; Geosistemas, S.A.,

CUADRO 3
Empresas del grupo ICA que participaron
en diferentes etapas de la construcción del Metro
de la Ciudad de México entre 1977-1982

División Construcción Pesada

- Ingenieros y Arquitectos, S.A.
- Solum

División Construcción Industrial

- ICA industrial
- Electrometro

División Construcción Urbana

- PRET
- SLIPFORM de México, S.A.
- Construcciones, Conducciones y Pavimentos
- Concretos y Estructura, S. A.
- Solum, S. A.

División Empresas de Ingeniería

- Compañía Mexicana de Aerofoto, S. A.
- Geosistemas, S.A.
- Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano, S. A. (ISTME)
- Procesos y Sistemas de Información, S. A.

Consortios

- COMETRO

División Metalmecánica

- Electroforjados Nacionales, S. A.
- Industrial DORMMA, S. A.
- Industrias Churubusco, S.A. (ICHUSA)
- Industrias del Hierro, S.A.
- Fabricaciones, Ingeniería y Montajes (FIMSA)

División Industrias Diversificadas

- Cemento y Derivados
 - Turismo y Desarrollo Urbano
-

Fuente: Información obtenida de las memorias del grupo ICA.

y Procesos y Sistemas de Información y Supervisión, S.A., constituyeron una subdivisión de Empresas de Ingeniería EMIN (*metro*), la cual funcionó entre 1977 y 1980.

La variedad de las empresas por especializaciones que ejecutaron las obras se puede apreciar en el cuadro 3. Lo importante es enfatizar que el grupo de empresas de ICA puede operar en práctica-

mente todas las etapas de construcción del Metro. El mismo grupo confirma esta idea en sus *Memorias 1977-78* cuando expresa:

Con la conjunción de otras firmas de ingeniería y también otras de nuestro grupo, se ha logrado realizar el proyecto de la segunda etapa del Metro, de tal manera que nuestros técnicos, debidamente agrupados en sus especialidades, realizan prácticamente la totalidad de este proyecto y sólo se ha sugerido asesoría para la ejecución de los proyectos relativos a algunas instalaciones electromecánicas especiales (*Memorias Grupo ICA:1977-1978:73*).

Efectivamente, como puede observarse en el cuadro 2, son múltiples las tareas que realizan y éstas van desde los talleres (Ticomán y El Rosario), las vialidades y los puentes, hasta la jardinería.

3. LOS EJES VIALES COMO ELEMENTO CENTRAL DE VIALIDAD

Los graves problemas de tránsito que presentaba la ciudad se podían adjudicar en gran medida a una compleja traza urbana saturada por el creciente número de vehículos existentes. La realización de importantes y costosas obras de vialidad se llevó a cabo de manera prácticamente ininterrumpida desde los años cincuenta. En 1952 se inauguró el primer tramo del viaducto Miguel Alemán; en 1956 parte del viaducto río Becerra-calzada de Tlalpan; en 1962 los primeros 9.13 km del anillo periférico, y en los primeros años de la década de los años setenta se concentran los principales esfuerzos en la realización del circuito interior (véase cuadro 4). En una reunión del IEPES se comparaba la relación entre la inversión y el número de usuarios atendidos según el tipo de transporte público:

El Metro genera 1 700 000 viajes/personas diariamente con una inversión de 5 000 millones; los autobuses urbanos 6 500 000 viajes/personal diariamente con una inversión de 2 100 millones, lo cual significa que éstos, con una inversión del 42%, transportan 3.8 veces más usuarios que el Metro (IEPES, 1976).

Con ello se reforzaba la posición de que debía darse continuidad a las obras de vialidad, en particular al circuito interior, las radiales y el mejoramiento de la calzada Zaragoza. Joaquín Álvarez Ordóñez, director general de Obras Públicas del DDF, refrendaba esta posición, al presentar una detallada lista de vialidades necesarias al funcionamiento de la ciudad afirmando que:

CUADRO 4
Vías de acceso controlado*

<i>Vía</i>	<i>Tramo</i>	<i>Año</i>	<i>Longitud en km</i>	
<i>Viaducto Miguel Alemán</i>	Minería-Av. Cuauhtémoc	1952	2.25	
	Av. Cuauhtémoc-Calz. Tlalpan	1955	2.00	
	Minería-Av. Revolución	1957	0.85	
	Av. Revolución-Periférico	1961	0.50	
	Calz. Tlalpan-Río Churubusco	1962	4.00	
<i>Viaducto Río Becerra Calzada de Tlalpan</i>	Viaducto M. Alemán-Patriotismo	1956	2.50	
	Fray. S.T. de Mier-Viad. Alemán	1959	2.10	
	Viad. M. Alemán-Av. E. Iztapalapa	1960	5.00	
	Av.E. Iztapalapa-Río Churubusco	1964	0.40	
	Río Churubusco-Tasqueña	1968	1.60	
<i>Anillo Periférico</i>	Glorieta Zapata-Carr. Cuernavaca	1968	3.10	
	Conscripto-Barranca del Muerto	1962	9.13	
	Barranca del Muerto-S. Jerónimo	1963	4.00	
	S. Jerónimo-Viaducto Tlalpan	1967	10.90	
	Viaducto Tlalpan-Cuemanco	1968	5.50	
	Conscripto-Límite Edo. de México	1968	3.00	
	Continuación calles laterales entre Reforma y Barranca del Muerto	1977-1980	-----	
	<i>Circuito interior</i>	La Raza-Juan Escutia	1972-1976	5.00
	Puente División del Norte	1972-1976	0.60	
	Puente La Viga	1972-1976	0.60	
Paso a desnivel Hangares	1977-1980	-----		
Av. Aeropuerto	1981	4.50		
Inguarán-La Raza	1982	4.00		
Puerta Aeropuerto	1982	-----		
<i>Radial Aquiles Serdán</i>	Glorieta Tacuba-Av. Tezozómoc	1972-1976	3.30	
<i>Radial Río San Joaquín</i>	Circuito Interior-Autp. Querétaro	1972-1976	5.30	
<i>Insurgentes Norte</i>	Potrero-Ticomán	1977-1980	3.40	
	Indios Verdes-Autp. a Pachuca	1981	1.10	
	Circuito Interior-Potrero	1982	0.80	
<i>Eje Central Norte</i>	Pte. 112-Montevideo	1982	1.95	
<i>Total</i>			87.38	

Fuente: DDF, Coordinación General del Transporte, *Anuario de Vialidad y Transporte, 1983*

* Arterias de carriles múltiples con pasos a desnivel y movimiento continuo. Tienen calles laterales para regular el acceso a los carriles centrales.

El Plan Básico del PRI señala la importancia socioeconómica de reducir los tiempos de traslado a los centros de trabajo. Cabe señalar que la reducción de la semana laboral de 40 horas se con-

trarresta, en gran medida, por las pérdidas de tiempo de los viajes interurbanos (60 horas semanales entre trabajo y viajes). Cada hora de viaje representa un costo equivalente a la tercera parte del salario por hora.

En un área urbana de 542 km², el D.F. dispone de aproximadamente 4 200 km de calles y avenidas, 10% de la superficie en contraste con 20% más en ciudades de países altamente industrializados. Diariamente el 88% de los 15.4 millones de viajes/persona se lleva a cabo sobre esa vialidad: 2.85 millones en automóvil y más de 10.5 millones en transporte público de superficie además del transporte de carga indispensable para el abasto de la ciudad (IEPES, 1976).

Se propuso entonces una vialidad básica contituida por el circuito interior, anillo periférico, viaducto, calzada de Tlalpan y un conjunto de vías radiales. De igual forma era preciso realizar la vialidad secundaria constituida por las demás calles y avenidas, las líneas del Metro, estacionamientos y terminales. Es decir, mientras para unos el Metro era "la columna vertebral" para otros el circuito interior era el "elemento base" para estructurar el sistema de movilidad de la gran ciudad (para una discusión sobre estas alternativas, vease B. Navarro, 1984: 92).

La ciudad presentaba una estructura vial inconclusa y el Plan de Vialidad y Transporte refrendó la decisión de que se terminara el anillo periférico y el circuito interior y se emprendiese la construcción de treinta y cuatro ejes viales (diecisiete con sentido nort-sur y diecisiete con sentido oriente-poniente) con una longitud de 533 kms. Estas arterias contarían con carriles preferenciales para que el transporte público pudiera circular en sentido contrario. Un sistema de 927 cruceros semaforizados, manejados por una computadora central, completaba la enérgica acción.⁵

Mejorar la estructura vial era uno de los requisitos para modernizar el sistema de transporte automotriz. Pero una vez avanzadas estas obras de vialidad el gobierno decidió también municipalizar el transporte, hasta entonces en manos de la llamada Alianza de Camioneros. Esta medida fue considerada el complemento necesario para garantizar que el esfuerzo realizado en la construcción de infraestructura vial se tradujera efectivamente en un mejor servicio de transporte público para la población. Con ello, sin duda, se afectaban intereses de tipo económico y político presentes hasta

⁵ En 1982 se habían instalado 729 cruceros. Cf. COVITUR, 1982:28.

entonces en el servicio de transporte público de pasajeros (véase Jesús Rodríguez, 1982).

En abril de 1978, Carlos Hank González, regente de la ciudad de México, expresó que el problema de tránsito era el número uno y declaró que la principal meta era la continuación de las obras del Metro. Sin embargo, señalaba el carácter complementario que tenía la realización de los ejes viales en el proyecto global de remodelación de la estructura urbana propuesto por el gobierno de la ciudad. En la intervención que Carlos Hank González tuvo en 1978 en el foro internacional sobre "La construcción en el desarrollo socio-económico", dijo que al dotar a la ciudad de treinta y cuatro ejes viales, y del anillo de circunvalación, circuito interior y periférico, la vialidad tenía que funcionar otorgándole una nueva imagen a la ciudad (*Revista Mexicana de la Construcción*, 1978: 284-26).

En un principio se inició la realización de dieciocho ejes viales, previéndose la realización de los otros dieciséis al año siguiente. Se trataba de no paralizar la ciudad con estas obras y a la vez contar con los recursos suficientes para garantizar su continuidad. Las obras se plantearon con tiempos de realización muy estrictos, no superiores a los tres años que faltaban para concluir el sexenio. Por otra parte, eran obras en las que se afectaba directamente a un número importante de ciudadanos y a la vez se ocasionaban demoras y molestias a un conjunto más amplio aún de personas que transitaban por estas calles diariamente. Frente a las críticas, el regente dijo: "...todo va a costar a la ciudad no sólo dinero, que será mucho; le va a costar molestias. La ciudad está en crisis; tiene un tránsito que ya hizo crisis, y para salir de la situación crítica deben aportarse soluciones de fondo, grandes esfuerzos" (*Revista Mexicana de la Construcción*, 1978, 284/6:39).

En junio de 1982, pocos meses antes de finalizar el periodo gubernamental, COVITUR informaba que se habían construido 252 km. de ejes viales, es decir, poco más de la mitad de la meta propuesta originariamente. De éstos 133 km se habían realizado hasta 1979 y 119 durante los tres años posteriores. A ello se sumaban los 31 km de anillo periférico y 16.8 km de circuito interior. En 1983 se informaba que la ciudad contaba con 383.1 km de ejes (véase cuadro 5).

La realización de estas obras demandaba la incorporación de un gran número de empresas puesto que la construcción no la realizaba la administración, sino que se otorgaba a las empresas. En 1978 el presupuesto asignado a los ejes viales ascendía a 25 000 millones de pesos, incluyendo las indemnizaciones que debían pagarse

CUADRO 5
Ejes viales en la Ciudad de México*

<i>Vía y sentido</i>	<i>Tramo</i>	<i>Año</i>	<i>Lóngitud en km</i>
1 Norte (pte-ote)	Alzate-Mosqueta-Albañiles-Nte. 17-Hangares	1979	17.8
2 Norte (ote-pte)	Oceania-Transval-Canal del Norte-Manuel González-Eulalia Guzmán	1979	15.3
3 Norte (doble)	Calle 602-Calle 506-Ote 101-R. Domínguez-Cuitláhuac-Camarones-M. Acuña-Calz. San Isidro	1980	20.0
4 Norte (pte-ote)	Pte. 128-Fortuna-Euzcaro-Talismán-Av. 510	1980	14.6
5 Norte (ote-pte)	Av. Taxímetros-Av. 412-Calz. San Juan de Aragón-Montevideo-Pte. 140-Deportivo Reynosa	1980-81	18.7
2 y 2A Sur (pte-ote)	Av. del Taller-Dr. Olvera-Dr. Balmis-Yucatán-Juan Escutia	1979	8.7
3 Sur (ote-pte)	Tezontle-Río Frio-Morelos-Chabacano-Av. Central-Baja California	1979	16.0
4 Sur (pte-ote)	V. Eguía-B. Franklin-Xola-P. Elías Calle Tezontle	1979	23.4
5 Sur (ote-pte)	Av. Luis. Méndez-La Purísima-Io. de Mayo Eugenia-San Antonio	1979	18.0
6 Sur	Holbein-A. Urraza-Independencia-Pie de la Cuesta-Trabajadores Sociales-México	1979	20.2
7 y 7A Sur (ote-pte)	M. Libre-E. Zapata-Félix Cuevas-Extremadura	1979	15.6
8 Sur (pte-ote)	Plateros-J. M. Rico-Popocatepetl-Calz. E. Iztapalapa	1979	19.9
1 Pte (norte-sur)	Vallejo-Guerrero-Bucareli-Cuauhtémoc	1979-80	18.6
2 Pte (sur-norte)	Av. Universidad-G. Mancera-Monterrey-Florencia-Río Tiber	1979	20.7
3 Pte (norte-sur)	Mississippi-Salamanca-Medellín-Amores-Coyoacán	1979	14.5
Eje central (sur-norte)	Aztecas-Div. del Norte-Ajusco-Panamá-Niño Perdido-San Juan de Letrán-Sta. María la Redonda-Abundio Martínez-Av. 100 Metros	1979	19.2
1 Ote (norte-sur)	F.C. Hidalgo-Boleo-Av. del Trabajo-Vidal Alcocer-Av. Circunvalación-Calz. La Viga-A. Molina-E. Miramontes (doble)	1979-81	26.5
2 Ote (sur-norte)	La Salud-La Viga-Morazán-Sastrería-Inguarán	1979-80	25.2
3 Ote (doble)	E. Molina-Fco. del Paso y Troncoso-Geógrafos-Arneses-Cafetales	1980	24.7
4 Ote (doble)	Mex. Tulyehualco-Toltecas-Río Churubusco	1982	13.5
5 Ote (doble)	Calle 1-Av. Rojo Gómez	1979-80	12.0
<i>Total</i>		1979-81	383.1

Fuente: DDF-Covitur, 1983.

* Arterias o corredores urbanos con pasos a desnivel, de un sentido de circulación y con carriles exclusivos para transportes públicos de pasajeros. Subdirección de Obras Viales, Dirección General de Obras Públicas, DDF, 1984. Fueron habilitados dándoles continuidad a través de la ciudad y se les dotó de semáforos coordinados electrónicamente. Algunos tienen carriles exclusivos para transporte público en contrasentido.

a los propietarios de predios afectados por las obras, lo cual se efectuó pagando el DDF a los propietarios el valor comercial de aquellos. Por otra parte, se recurrió al dinero fiscal puesto que la capacidad de endeudamiento del DDF estaba ya mermada por los compromisos adquiridos para la realización de otras grandes obras (drenaje y Metro principalmente). El DDF anunció también que estaba dispuesto a comprar cinco mil casas al contado para ofrecérselas a los habitantes de los predios que tenían que ser demolidos para ejecutar las obras viales. Efectivamente, toda la previsión y astucia política del regente no fue suficiente para evitar que se desataran formas de oposición social y respuesta populares de la ciudadanía frente a esta agresiva política urbana, fundada en una razón técnica que no contemplaba canales de consulta y participación ciudadana.

La realización de ejes viales exigió la capacidad técnica de los constructores mexicanos. Su ejecución supuso la cancelación de la circulación y del uso del sistema de tranvías que existía aún en algunos de estos ejes. Hubo que efectuar demoliciones de construcciones existentes, remover instalaciones para obtener la fluidez necesaria, realizar un conjunto de obras inducidas indispensable, lo cual implicaba dar participación y coordinarse con otras empresas y dependencias del sector público (Compañía de Luz, Teléfonos de México, PEMEX, Obras Hidráulicas). Los trabajos emprendidos fueron de diferente orden: eliminación de camellón central, construcción de guarniciones, construcción de una unidad de soporte múltiple, paraderos de autobuses, etcétera.

En esta intensa y enérgica acción, participaron alrededor de sesenta empresas y se demandó la participación de treinta mil trabajadores (véanse los detalles técnicos en Julio Argüelles, 1979:50). En estas obras también puede apreciarse una amplia participación de las empresas del grupo ICA. ISTME tuvo a su cargo la coordinación general del proyecto geométrico de cada uno de los ejes viales que proyectaban otras empresas. En 1982 realizó el proyecto ejecutivo y algunos modelos matemáticos de siete ejes viales. El apoyo en las tareas relacionadas con la elaboración de fotos, planos, trazos, fue dado por compañía Mexicana de Aerofoto. COMETRO realizó el eje vial Inguarán-Morazán (7.8 km.). En la nueva vialidad de Insurgentes, participó Ingenieros y Arquitectos, S.A., empresa que realizó otros ejes y en 1979 entregó 25 km. La Victoria Asociados (LAVYASA) realizó los tramos 3 oriente, 4 sur y parte de la vía Express-Tapo-Avenida Presidente Calles (entre Azúcar y Churubusco) y Avenida Eduardo Molina. Estructura y Cimentaciones (ECSA)

realizó los ejes viales de Baja California, B. Franklin y Xola entre 1977-1979; Construcciones, Conducciones y Pavimentos los ejes 8 y 9. SOLUM los estudios para el diseño y proyecto de ejes viales. Concretos y Estructuras, S.A., participó también en la realización de estas obras viales. Finalmente, Turismo y Desarrollo Urbano de la División Industrias Diversificadas de ICA participó con Viveros de Querétaro en la realización de los jardines de los ejes viales. (véase Alicia Ziccardi, 1988).

Pero las obras de vialidad del sexenio fueron mucho más allá de los ejes viales. Por un lado, la realización de terminales de autobuses como la del poniente (Santa Fe y Observatorio) y la oriente (Zaragoza, San Lázaro). En el área de influencia del Circuito Interior quedaban comprendidas 91 terminales de autobuses y tres estaciones del Metro. Por otra parte, el Metro exigió la realización de un conjunto de obras de vialidad inducidas, entre las cuales merecen destacarse:

- 1) las obras de ampliación de la línea 3: transformación de Insurgentes, cruces de pasos superiores, obras viales en la estación Indios Verdes, paraderos de autobuses, modificación de Insurgentes hacia el sur, pasos peatonales elevados;
- 2) obras en la Glorieta La Raza;
- 3) vialidades de la línea 4 (Metro elevado), obras de vialidad para el palacio legislativo (puente Héroes de Nacozari) y
- 4) en el cajón-corredor Azcapotzalco se realizaron modificaciones importantes.

El plan proponía también construir miles de cajones de estacionamiento, en el centro de la ciudad.

Toda esta intensa acción gubernamental otorgó un particular estímulo a la industria de la construcción en tanto principal rama de actividad encargada de la ejecución de estas obras y reforzó la participación del principal grupo constructor que opera en la ciudad de México, ICA.

4. CONCLUSIONES

El análisis de la construcción del Metro y los ejes viales en la ciudad de México confirma la capacidad empresarial de grupos de la construcción para incidir en la elaboración y realización de determinada política urbana. En el caso analizado de ICA, decenas de empresas que integran este grupo empresarial han participado en diferentes

momentos del proceso decisorio del DDF en relación a la política urbana para la capital del país. En este trabajo se advierten las relaciones que entablan determinadas instancias institucionales, particularmente COVITUR, pero puede afirmarse que su capacidad de incidir en la política urbana del sexenio fue muchísimo más amplia y abarcadora. Aun cuando nos circunscribamos al D.F., ICA participó tanto en la realización de planes de barrio como en los estudios necesarios para la introducción de agua potable en colonias populares. En estos casos, sus clientes fueron otras dependencias del DDF (la Dirección General de Planeación, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica). Es cierto que las obras públicas implicaron también contratos por montos comparativamente menores para miles de pequeñas y medianas empresas. Pero el aspecto del grupo de empresas que se tomó en consideración en este trabajo es precisamente su capacidad de incidir en cada uno de los segmentos por los que atraviesa la política urbana, desde la planeación hasta la ejecución de una obra. Hay que destacar que, aun en el caso de este poderoso consorcio, la obra pública no está exenta de las contingencias e imprevistos del contexto político. ISTME se creó a finales de los sesenta y se encargó de planear las obras del Metro desde el inicio; sin embargo, en el sexenio de Luis Echeverría prácticamente no se avanza en la obra. Algunas de las cuestiones que futuras investigaciones tendrán que abordar son las concernientes a los canales de tipo personal y grupal, cuestión sólo explorada en nuestra investigación. Otra observación que parece importante es la relativa a la legitimidad social que posee esta incidencia empresarial y que permite que sus intereses económicos aparezcan como un interés de tipo general. Ciertamente existe capacidad técnica, administrativa, de gestión e incluso financiera, todo lo cual ofrece garantías para la realización de una obra. Por otra parte, la construcción de medios de circulación material implica: 1) mejorar sustancialmente las condiciones de transporte de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, permite satisfacer una necesidad popular y a la vez generar una actividad técnica y económica protagonizada por el sector privado, y 2) por su envergadura y los recursos que moviliza, genera una cuota considerable de empleos en diferentes niveles de capacitación, pero fundamentalmente, en términos de peso numérico, ofrece trabajo a la mano de obra no calificada. Todo esto es lo que otorga reconocimiento social a la realización de este tipo de obras. Pero desde una perspectiva sociológica, llama la atención que esa legitimidad que tiene un grupo empresarial para incidir en la elaboración de determinada política urbana no se haga exten-

siva a otros grupos que también tienen intereses directos. Por ejemplo, en la política de vivienda, los usuarios no tienen participación directa en su elaboración, excepto en la reciente experiencia de FONAHPO y situaciones excepcionales como la creada por el terremoto. Es decir, mientras que el sector empresarial posee espacios variados y múltiples de participación en la elaboración de este tipo de política, incluso de tipo social, las clases populares, aun protagonizando intensos procesos de lucha social, no siempre logran incluir siquiera algunas de sus demandas en la elaboración de determinada política urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Ordóñez, Joaquín (1981), *El Plan Rector de Vialidad y Transporte*, en *Postulados*, México.
- Argüelles, Julio (1979), "Los ejes viales, alarde de experiencia de la industria de la construcción", en *Revista Mexicana de la Construcción*, septiembre, México.
- Borja Navarrete, Ángel, "Metro y Túnel", en *Boletín del Grupo ICA*, México, D.F. (s.f.)
- CEPES (1976), *Programa General de Gobierno D.F. (1976-1982)*, México.
- Caraveo, Javier (1980), "Reorganización de centros urbanos y del sistema de transporte", en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 311, septiembre, México.
- DDF (1980), *Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México.
- DDF-COVITUR (1982-1983), *Anuario de Vialidad y Transporte del Distrito Federal*, México.
- _____ (s.f.), *Anteproyecto del Plan Rector de Transporte*, México.
- _____ (1982), *Plan Rector de Vialidad y Transporte*, México, versión actualizada a junio.
- Díaz Arias, Julián (1981), "El Metro y su importancia", en *Postulados*, México, julio.
- Espinoza Ulloa, Jorge (1975), "El Metro de México y su desarrollo", en *Política Económica*, núm. 5, México.
- Facultad de Ingeniería, *Revista Ingeniería*, varios números, UNAM, México.
- García Pérez, Hugo (1981), "La vialidad y el transporte en los planes de desarrollo urbano de centros de población", en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 316, México, febrero.
- Garza, Gustavo (1986), "La planeación urbana en época de crisis", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, México.
- ICA (1967), "Se inició la construcción del Metro de la ciudad de México", México (folleto).
- _____ (1972), *Boletín del Grupo*, núm. 57, año II, marzo.
- _____, *Memorias 1976 a 1982*, México.

- IEPES (1976), *Reunión de Vialidad y Transporte*, México.
- Navarro, Bernardo (1942), "El Metro de la ciudad de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, núm. 4, octubre-diciembre.
- Rodríguez, Jesús (1982), "Transporte urbano de pasajeros, el caso del Distrito Federal, 1946-1981", en *Habitación*, núm. 6, abril-junio, México.
- Revista Mexicana de la Construcción*, varios números, México.
- Revista Obras*, varios números, México.
- Revista Grupo ICA*, varios números.
- Valenzuela, Gilberto, "El ferrocarril subterráneo o Metro de la ciudad de México", DDF-COVITUR, México (mimeo.).
- Ziccardi, Alicia (1988, *Política urbana e industria de la construcción: el caso de la obra pública en la ciudad de México*, tesis de doctorado, DEP, Facultad de Economía, UNAM, México.

PLANEACIÓN DEL USO DEL SUELO Y MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

DAVID WILK GRABER

Las áreas conurbadas tienen una gran importancia desde el punto de vista ecológico debido a sus vastos recursos forestales, agrícolas e hidrológicos. Sin embargo, estas áreas han estado sujetas a un continuo proceso de deterioro ambiental debido a las presiones que sobre ellas ejerce el acelerado crecimiento de la población y de la mancha urbana. Este proceso de deterioro ambiental ha generado como respuesta de las autoridades, el diseño y aplicación de planes y programas que establecen límites de crecimiento de la mancha urbana y controles de usos del suelo con base en criterios ambientales (Wilk, 1985).

El objetivo fundamental de este trabajo es estudiar el marco institucional y el proceso de planeación en los que se sustenta la planeación del uso del suelo y medio ambiente en la ciudad de México. Parto del supuesto de que para que exista una política efectiva en materia urbano-ambiental, tiene que haber una estructura institucional consolidada que sea capaz de cumplir con las funciones técnicas contenidas en el *proceso* de planeación. Las instituciones proveen una plataforma formal que rige el comportamiento de la sociedad de acuerdo a normas establecidas de común acuerdo. Asimismo, proveen la infraestructura necesaria para el diseño y la puesta en práctica de programas.

Con el estudio del marco institucional y del proceso de planeación en la ciudad de México pretendo lograr dos objetivos. El primero es ver cómo han evolucionado las instituciones encargadas de la planeación del uso del suelo y el medio ambiente y cómo se han consolidado estas instituciones a nivel federal, estatal y local. Se supone que a medida que haya más integración entre el sector “desarrollo urbano” y el sector “medio ambiente”, mejores resul-

tados se lograrán en el diseño y la ejecución de programas. Asimismo, entre más fortalecido sea el ámbito de planeación local, habrá más posibilidades técnicas de regular los usos del suelo y de lograr un mayor apoyo por parte de la comunidad. No obstante lo anterior, reconozco el papel tan importante que cumplen los organismos federales en la gestión y la sustentación de una política ambiental a largo plazo.

El segundo objetivo es analizar el proceso de planeación, no únicamente desde un punto de vista racionalista —en función de una serie de acciones ordenadas en forma secuencial (Taylor y Williams, 1982)— sino también desde el punto de vista de los múltiples actores que participan en dicho proceso. Incluyo a los tecnócratas, que sustentan técnicamente los planes y programas; a los funcionarios públicos a nivel estatal y local, quienes deben responder a las demandas locales, y a los distintos sectores de la población que participan de una u otra manera en la definición de programas y su realización. Al estudiar el proceso desde el punto de vista técnico y social podremos reconocer los avances que se han logrado en los últimos años tanto en la formación de capacidades técnicas como en el incremento de la participación por parte de los distintos sectores involucrados.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera, se analiza el surgimiento de la planeación ambiental en México, los aspectos determinantes en el contexto socio-político, las motivaciones esenciales de su formación y las manifestaciones principales de las políticas ambientales en el nivel sectorial y regional. Se concluye con un breve análisis sobre el fortalecimiento de la práctica de planeación del uso del suelo y el medio ambiente en los ámbitos federal, estatal y local.

En la segunda, se presenta el caso más específico de la planeación del uso del suelo y medio ambiente a nivel local. A partir de la estructura de planeación y los planes urbanos en el Distrito Federal y el Estado de México, se analizan específicamente los programas de control de crecimiento y conservación. Se incluyen aspectos relacionados con la normatividad de los planes y programas y la participación de los gobiernos locales y las comunidades en el proceso de planeación e implementación.

En la parte final se presentan las conclusiones sobre la evolución de las instituciones y los planes y programas analizados.

1. BASES INSTITUCIONALES Y FORMACIÓN DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL

El surgimiento de la planeación ambiental ha sido promovido por situaciones políticas nacionales e internacionales. La Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente, realizada en Estocolmo (julio 1972), denunció los problemas ambientales a los que se enfrentaban los países en desarrollo, creando así una plataforma política que fue aprovechada por el entonces presidente de México, Luis Echeverría, para promoverse a sí mismo en el contexto internacional y para sentar las bases de una estrategia nacional sobre el medio ambiente. A nivel internacional, México comenzó así a participar en foros sobre medio ambiente y a intercambiar conocimientos sobre los diferentes aspectos que integran esta problemática.

Antes de la conferencia de Estocolmo, sin embargo, México ya había iniciado algunas actividades relacionadas con el control del medio ambiente. A mediados de los años setenta surgieron asociaciones de expertos, tales como la Asociación Mexicana contra la Contaminación del Agua y del Aire (AMCAA) y grupos técnicos en dependencias federales (SRH, SSA, etc.) o en el gobierno de la ciudad (DDF). El objetivo principal de estos sectores fue llevar a cabo actividades de diagnóstico y monitoreo, orientadas principalmente a la definición de normas y criterios y a la búsqueda de soluciones técnicas a los problemas de la contaminación.¹

A principios de los años setenta ese énfasis técnico en el estudio de los problemas ambientales se vio acentuado con la creación, en enero de 1972, de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA) dentro de la SSA. Con la SMA se iniciaron proyectos ambiciosos de inventarios de fuentes fijas contaminantes a nivel nacional (Vizcaíno Murray, 1981). Paralelamente a estas actividades dependientes del sector salud, en la SARH se realizaron estudios sobre cuencas hidrológicas y contaminación de aguas dentro de la SARH. Hacia finales de la administración de Echeverría se llegó a tener un mayor conocimiento de la situación ambiental a nivel nacional y regional, se promulgaron algunas leyes que establecieron normas generales en materia ambiental, como la Ley Federal para el Control y la Prevención de la Contaminación (1971), el Código Sanitario con

¹ Según esta perspectiva, originada en la mayoría de los casos por iniciativa del sector salud, se restringía la acción ambiental a "saneamiento", sin afectar de manera directa los intereses establecidos. Esta orientación dejaba a un lado las cuestiones fundamentales del deterioro ambiental, o sea, sus orígenes socioeconómicos (Godau Schuking, 1985).

su sección sobre saneamiento ambiental (1973) y la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria (1973), y se lanzaron los primeros programas de regulación de emisiones de humos y gases para fuentes fijas y móviles.

Tanto las políticas ambientales como las estructuras institucionales que surgieron en México a principios de los años setenta presentan una serie de problemas que, como se verá más adelante, generaron un rezago en materia de control de usos del suelo y del medio ambiente. Por un lado, la política ambiental que se desarrolló con Echeverría —y que surgió “desde arriba” (por iniciativa del presidente) y “hacia afuera” (orientada hacia un contexto internacional) (Godau, 1985)— generó una estructura institucional altamente centralizada, ambiciosa y poco eficiente. Por otro lado, se desarrollaron programas de tipo sectorial, la mayoría de los cuales permanecieron dispersos y poco integrados al desarrollo urbano. Hasta la mitad de los años setenta fue evidente la ausencia de una política de usos del suelo en la que se integraran aspectos ambientales al desarrollo urbano-regional.

No es sino hasta la segunda mitad de los setenta cuando los aspectos ambientales del desarrollo comenzaron a ser integrados a la planeación del territorio. Con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en mayo de 1976, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) a finales de 1976 y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en 1978, se iniciaron una serie de actividades a nivel estatal y local enfocadas al problema del crecimiento urbano y del deterioro ambiental.

A nivel federal, la SAHOP adquirió responsabilidades para planear y normar el desarrollo urbano-regional, el uso y conservación de recursos naturales y el desarrollo de infraestructura física. Con tal fin se creó una dirección dentro de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, la Dirección de Ecología Urbana, encargada de elaborar planes ambientales (llamados “ecoplanes”) para las regiones, estados y centros de población del país. Estos planes, que carecieron de carácter legal, consistieron en un diagnóstico de la problemática ambiental, en una definición de objetivos y programas prioritarios y en recomendaciones sobre su aplicación (SAHOP, 1980). Además de estas funciones de planeación, la SAHOP absorbió responsabilidades administrativas tales como la distribución y tratamiento de agua en centros urbanos, dejando la administración de recursos hidrológicos y forestales del resto del territorio nacional bajo el control de la SARH.

Con la publicación del PNDU surgieron una serie de instancias de planeación. El plan requería que cada región, estado y centro de población elaborara un plan de desarrollo urbano con secciones sobre usos del suelo, disponibilidad de recursos naturales e infraestructura. A partir de esta disposición surgió en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) un Plan de Desarrollo Urbano del D.F. (DDF, 1980); un Plan de Conurbación del Centro del País, elaborado por la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP, 1981), y un Plan de Desarrollo Urbano para el estado de México. Estos tres planes sentaron las bases para el diseño y puesta en práctica de políticas urbano-ambientales en la zona centro del país.

Con el Plan de Desarrollo del D.F. se establecieron tres niveles de planeación o tipos de planes: el general para todo el D.F., el parcial para las delegaciones y el local para los barrios. Así, por primera vez, se estableció una estrategia territorial en la que se definió un área de desarrollo urbano, un área de amortiguamiento y un área de conservación ecológica. Esta zonificación respondía a criterios tales como vocación de usos del suelo y disponibilidad y costos de infraestructura. De este nivel de planeación surge un plan para la zona de conservación en el sur del D.F. (DDF, 1981).

El Plan de Conurbación acentuó el reordenamiento territorial a través de un proceso de descentralización hacia otras zonas del Valle de México y en otras estrategias de control del desarrollo urbano. El plan de la CCCP reflejó un interés especial por aspectos demográficos tales como la distribución de la población. Aunque los programas planteados en el plan no hacían explícita la incorporación de criterios ambientales, el plan generó una serie de diagnósticos de recursos naturales y problemas ambientales a nivel regional (Valle de México) que nunca antes se habían desarrollado y sintetizado. Más adelante, la CCCP encargó a consultores externos una serie de estudios sobre el aprovechamiento de aguas y las posibilidades de usos del suelo.

Finalmente, el Plan de Desarrollo Urbano del estado de México introdujo aspectos de planeación regional para generar un desarrollo más equilibrado en las dos grandes zonas que conforman su territorio: el valle Lerma-Toluca y el valle Cuautitlán-Texcoco. Para efectos de planeación en zonas conurbadas, el plan integra planes de centros de población estratégicos que corresponden a los diecisiete municipios conurbados.

Durante el gobierno de De la Madrid (1982-1988) se efectuaron una serie de reformas en la planeación el uso del suelo, tanto a nivel federal como a nivel estatal y local. Por un lado, se fortaleció

el sector "ambiental" con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual sustituyó a la SAHOP. Por otro lado se reforzó la planeación a nivel local como resultado de la reforma municipal en la que se realizaron cambios al artículo 115 constitucional, concediéndole mayor autonomía política y administrativa a los municipios. Durante este periodo se produce también una integración mayor de la planeación rural y la planeación urbana, dando lugar a la proliferación de programas relacionados con el control y conservación de recursos en los límites de la ciudad.

Desde el punto de vista de la participación local en el proceso de planeación, ha surgido un interés especial por impulsar actividades de gestión (promoción, divulgación y aprobación) en las comunidades involucradas, posiblemente como reflejo de una creciente necesidad por parte del gobierno de conseguir apoyo para la aplicación de programas críticos relacionados con el control del crecimiento de las áreas conurbadas. A diferencia de los esquemas de participación del régimen anterior, el sexenio de De la Madrid se caracterizó por una gestión más directa por parte de agencias locales en la planeación y ejecución de programas, así como por una movilización más activa de los distintos sectores de la población.

Con la creación de la SEDUE se consolida la visión de planeación integral introducida inicialmente por la SAHOP y se fortalece el proceso de integración de variables ambientales en la planeación urbano-regional. Esto último se ve reflejado en el hecho de que el sector "ecología" o "medio ambiente" se eleva de nivel de dirección general (en SAHOP), a nivel de subsecretaría, con lo que aumentan su apoyo político y sus recursos. La SEDUE adquiere con ello mayor responsabilidad en el control de usos del suelo frente a otras dependencias federales como la SSA y la SARH, especialmente en lo que se refiere al control de áreas de protección ecológica.² Una de las

² La SEDUE, a través de su Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, adquiere control sobre 52 parques nacionales, 6 refugios de fauna silvestre y 3 reservas de la biósfera. Además desarrolla ahora funciones técnicas de monitoreo de calidad del aire, pudiendo así generar bancos de información sobre las condiciones ambientales. La Subsecretaría de Ecología también ha introducido dos funciones relativamente nuevas en la planeación en México. Una es de "ordenamiento ecológico" y la otra de "evaluación de impacto ambiental". La primera se refiere a la integración de aspectos ambientales relacionados con el manejo y la conservación de los recursos en el proceso de planeación. La segunda se refiere al estudio de impactos generados por proyectos específicos sobre el medio natural. Los estudios, presentados por los solicitantes de un proyecto (generalmente agencias de gobierno, paraestatales y grupos privados), forman parte de un procedimiento mediante el cual la SEDUE autoriza el desarrollo de un proyecto dado.

funciones más importantes de la SEDUE es la de coordinar las actividades de varios niveles y sectores del gobierno a través de acuerdos inter-institucionales. Este papel de institución "cúpula" le confiere responsabilidades de vigilancia y control, todas ellas funciones eminentemente normativas. Debido a que la SEDUE tiene atribuciones limitadas en la ejecución de programas, los gobiernos del Estado de México y del D.F. han actuado al margen de la normatividad establecida por este organismo. Su rivalidad con algunos gobiernos locales se ve acentuada a medida que se les ha dado a éstos una mayor autonomía para la elaboración y ejecución de sus planes.

Aparte de la relación un tanto problemática entre la SEDUE y los gobiernos locales (DDF y los municipios conurbados del Estado de México, para el caso de la capital del país), existe una falta de coordinación entre las diferentes entidades federales relacionadas con la planeación del uso del suelo en áreas conurbadas, como son la SRA, la SARH y la SEDUE. Por otro lado, los conflictos que se crean entre estas dependencias y entre dependencias federales y gobiernos locales, llegan a limitar aún más el desarrollo de una política ambiental equilibrada. Un ejemplo de esto último es el control de crecimiento sobre áreas de régimen agrario, en donde la SRA y los grupos que controlan la tierra (comunidades agrarias, comisariados ejidales, etc.) actúan conjuntamente en contra de las disposiciones del programa y no proveen ninguna medida efectiva de control para evitar asentamientos irregulares en dichas zonas.

2. USOS DEL SUELO Y MEDIO AMBIENTE EN EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO (1982-1988)

A nivel local se han generado cambios importantes en la política de control del uso del suelo y del medio ambiente que consisten en la creación de una estructura de planeación a nivel local. Tanto el gobierno del D.F. como el del Estado de México han podido introducir programas de control de crecimiento y conservación del medio ambiente. A continuación se presentan algunos de los rasgos más importantes en la evolución del marco institucional y de la política del uso del suelo y del medio ambiente en el D.F. y el Estado de México.

a) Programas de conservación del medio ambiente en el D.F.

Uno de los cambios más importantes en el marco institucional de la

planeación y la política urbano-ambiental en el D.F. es el fortalecimiento de las actividades de control del uso del suelo en el medio rural y semirural. En el sexenio de 1976-1982, las zonas de amortiguamiento y de conservación fueron definidas de manera muy general y el mismo tipo de normas que se aplicaban en el contexto urbano lo eran en el rural. En contraste, a partir de 1982 se comienza a desarrollar un sistema de normas que responde más a los intereses y las particularidades del medio rural. Veamos cómo se refleja esto en las instituciones y en los programas propuestos.

Hasta mediados de 1986, aproximadamente, todas las responsabilidades de planeación y operación urbana caían en manos de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE) del DDF. El papel principal de la DGRUPE fue definir una serie de planes y programas dirigidos hacia todo el territorio del D.F., haciendo especial énfasis en las zonas urbanas. Las actividades relacionadas con la producción agrícola y forestal, saneamiento ambiental y la conservación del medio ambiente en el sur del D.F. estaban concentradas principalmente en dos instituciones: la Comisión Coordinadora del Desarrollo Agropecuario y Forestal (COCODA) y la Comisión de Ecología del D.F. Estas dos agencias tenían a su cargo programas tales como la construcción y administración de viveros, saneamiento ambiental y reforestación. Sus equipos estaban integrados en su mayoría por ingenieros forestales y agrónomos, los cuales habían tenido previo entrenamiento en sectores técnicos agropecuarios como la SARH.

Tanto la COCODA como la Comisión de Ecología fueron organismos operativos que, a pesar de su orientación técnica, lograron establecer una base "social" de promoción de programas en las comunidades. La COCODA, por un lado, llevó a cabo varios programas en coordinación con las delegaciones, lo cual requería de la participación de la comunidad. Aunque en algunos proyectos, como la limpia de canales en Xochimilco o la construcción de viveros, la participación de la comunidad fue marginal, en otros proyectos como la reforestación en la margen occidental de la ciudad, la participación de la comunidad fue definitiva.³ La Comisión de Ecología, por otro lado, creó toda una organización integrada por trabajadores sociales para promover programas de saneamiento ambiental en las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón, en los cuales la comisión aportaba una parte de los materiales y las fa-

³ En este último caso los fondos provinieron del Programa Emergente de Creación de Empleos que se puso en práctica a mediados de 1983.

milias proporcionaban la mano de obra para la construcción de letrinas.

A medida que las propuestas de control de crecimiento y conservación de recursos naturales fueron tomando forma en los planes generales y parciales, fue surgiendo la necesidad de crear una base normativa que guiara el desarrollo y conservación de la zona y que fuera más allá de la simple aplicación de programas. Se requería planear y reglamentar los usos del suelo rural y semirural de una manera más directa, es decir, a través de una normatividad específica para esta zona. A partir de esta situación surgen una serie de cambios en el tipo de estrategia y en las instituciones encargadas de planear y regular esta zona.

Uno de los primeros pasos en el fortalecimiento de la planeación entre 1984 y 1986 fue la realización del Programa Rector de Usos del Suelo y Desarrollo Agroforestal (PRUSDA) realizado por la COCODA en 1985 (DDF-COCODA, 1985). Este primer estudio regional de las siete delegaciones del sur del D.F. trató de integrar el análisis de aspectos biofísicos y socioeconómicos de la zona rural. Entre los objetivos principales de este programa están el conocimiento de los usos actuales del suelo, la vocación natural del suelo, los niveles de productividad agroforestal y las características del entorno económico y social. La base de datos desarrollada para cada delegación representa un primer intento por documentar el estado actual del territorio desde una perspectiva de desarrollo rural.

Otra de las actividades importantes de planeación para esta zona es el desarrollo de los programas parciales de poblados rurales del D.F. Estos planes establecen una estrategia de desarrollo y una propuesta de normatividad para los usos del suelo específicas para los treinta y seis poblados rurales del D.F.

En 1987 se fusionan la COCODA y la Comisión de Ecología en la nueva Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural del D.F. (COCODER). Con esto se disminuyó la duplicidad de funciones que existía antes. En la actualidad, la COCODER cumple dos funciones: una operativa, que consiste en la ejecución de programas concretos de control y saneamiento ambiental, y otra normativa, que consiste en la realización de actividades de Planeación. En el área operativa, la COCODER cuenta con un nuevo Centro de Conservación de los Recursos Naturales, Capacitación y Adiestramiento de Ecoguardas, y con centros regionales de integración de servicios.⁴ El primero se

⁴ Estos centros se dividen en tres: la Regional 1 (Cuajimalpa, M. Contreras, A. Obregon), la Regional 2 (Tlalpan y Xochimilco), y la Regional 3 (Tláhuac y Milpa Alta).

creó como un órgano de vigilancia, promoción y difusión de proyectos ambientales en la comunidad. Un ejemplo del tipo de programas que tiene a su cargo este centro es el Programa de Limpieza y Reforestación de Áreas Verdes para Escuelas Primarias organizado en fechas recientes. Los centros regionales, por otro lado, se crearon para lograr una mejor organización y control de programas relacionados con el saneamiento forestal, manejo integral de cuencas, control de incendios forestales y desarrollo de inventarios de recursos bióticos.

En este mismo año y por acuerdo del jefe del DDF, se dan atribuciones a la COCODER para que, en coordinación con la DGRUPE y las delegaciones, administre y otorgue licencias de construcción y de usos del suelo en el área de conservación ecológica. Esto crea un fortalecimiento del área normativa de la COCODER, la cual queda bajo el control de la Dirección de Usos y Destinos del Suelo. Este cambio significa que se dan a la COCODER atribuciones similares a las que tiene actualmente la DGRUPE, pero para las zonas rurales del D.F.

El surgimiento de la COCODER como entidad normativa crea una serie de dudas acerca de su capacidad para cumplir con las responsabilidades que le han sido asignadas. Uno de los problemas es la poca experiencia que tiene este organismo para enfrentar problemas de crecimiento urbano ya que ha estado ligado tradicionalmente al sector agrícola-forestal. La preocupación fundamental radica en la definición de usos del suelo y reservas territoriales para el futuro crecimiento, algo que los ingenieros agrónomos y forestales no podrían desarrollar por sí mismos, así como la excesiva carga que representarán los procesos de otorgamiento de licencia tanto de usos del suelo como de construcción. La COCODER tendrá sin duda que compartir responsabilidades con la DGRUPE y con las delegaciones políticas en el desarrollo de estas funciones técnicas.

El nuevo Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988 (DDF, 1987) ha tratado de responder de manera diferente al problema de control del crecimiento. Por un lado, se elimina la zona de amortiguamiento, proponiendo en su lugar una "línea de conservación" que separe la zona de desarrollo urbano de la zona de conservación ecológica, y otra línea que defina los límites de crecimiento de los poblados rurales. La definición física de la línea se logra mediante la colocación de letreros, mojoneras y malla ciclónica. Por otro lado, se crean normas de uso del suelo para toda la zona de conservación y para los poblados rurales, orientadas hacia usos agrícolas, forestales y de conservación.

La planeación y aplicación del programa de la línea de conservación tiene algunas características interesantes que convendría revisar. Debido a que el programa de límites de crecimiento es parte del Programa General 1987-1988, éste se somete a consulta en cada una de las delegaciones. En una primera ronda de consultas realizada para la publicación de la versión preliminar de los programas parciales (1986), se generó una serie de desacuerdos entre las autoridades y los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Estos desacuerdos giraron en torno a la definición de los límites urbanos y a las restricciones dentro de la zona de conservación. Más tarde, mediante un proceso extraordinario de consulta pública realizado entre el 16 de enero y el 14 de marzo de 1987, se pudo finalmente llegar a un acuerdo sobre los límites de crecimiento para la mayoría de los poblados, con excepción de algunas comunidades en Xochimilco y Tlalpan.

Este proceso extraordinario de consulta reveló una serie de problemas que habían sido ignorados tanto en consultas anteriores como en el diseño mismo de la "línea". La consulta confirmó, por un lado, que los ejidatarios desconfiaban del gobierno y que tenían ser expropiados. Desde 1986, con la publicación del plan, los habitantes tenían las expropiaciones masivas en el área de conservación. A través de la consulta, las autoridades pudieron recuperar parte de la confianza perdida, asegurando que no se iba a recurrir a la expropiación de tierras. Por otro lado, la consulta reveló que había inconformidad por parte de los ejidatarios, ya que éstos habían sido excluidos en la primera fase de aquélla. En este sentido, la sesión extraordinaria enmendó esta falta cometida por las autoridades.

Desde el punto de vista técnico, la consulta confirmó una serie de errores en el trazo de la línea, por ejemplo, sus cruces en medio de ejidos, la falta de accesos a las parcelas debido a la colocación de malla ciclónica, la obstrucción de caminos que conducen a manantiales, la designación de usos del suelo que no existen, la aceptación de asentamientos irregulares en plena área de conservación, etcétera.

Es importante mencionar que, en la mayor parte de los casos los ejidatarios, por medio de sus representantes, apoyaron la estrategia de control de asentamientos irregulares propuesta en el plan. En algunas ocasiones los ejidatarios hicieron público su temor a las invasiones e incluso solicitaron el desalojo de asentamientos. Esta actitud positiva de los ejidatarios en el establecimiento de controles se debió, en parte, al arraigo de éstos en sus tierras y al fuerte sentido de identidad comunitaria que todavía existe en la zona. Sin em-

bargo, a pesar de que los ejidatarios apoyaron el plan, se opusieron en un principio a las agencias encargadas de la ejecución del mismo. Esto se debió en parte a la falta de entendimiento del programa, sus objetivos y sus instrumentos.

En relación al problema de la normatividad propuesta para la zona de conservación, el nuevo programa 1987-1988, a diferencia del programa anterior aprobado en 1982, define por primera vez un sistema de normas de manejo del suelo rural con zonificación secundaria para usos agrícolas, pecuarios, de protección especial y asentamientos humanos (COCODER-DDF, 1986). Esto significa que cada uno de los usos propuestos para la zona está fundamentado en una serie de factores relacionados con la vocación del suelo, la productividad de los sistemas agroforestales y el nivel de vulnerabilidad de los distintos ecosistemas. Para zonas de poblados rurales, la normatividad está en función del potencial del suelo para usos urbanos (i.e. capacidad de carga, infraestructura disponible, etc.) y de las reservas territoriales disponibles en cada poblado.

Cabe mencionar que en algunos casos este nuevo sistema de normas tiene una aplicación flexible, dependiendo del nivel de complejidad y de las posibilidades de regulación de ciertos usos. El caso más significativo es la designación de Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), que funciona como una categoría de uso de suelo al definir zonas que necesitan un especial tipo de control. En el caso del área de conservación ecológica, las ZEDEC son usadas principalmente en zonas con asentamientos humanos irregulares. En este caso se define como una zona con "peligro potencial de poblamiento anárquico que deberá sujetarse a normas y políticas orientadas a conducir y regular su crecimiento" (COCODER-DDF, 1986.⁵ En la práctica, esta categorización representa sólo una manera indirecta de enfrentar el problema de los asentamientos irregulares localizados fuera del área urbana, ya que define un control sobre el asentamiento a la vez que inicia el proceso de regularización.

La ejecución y aplicación del programa de límites de crecimiento y del sistema de normas corre a cargo de varias direcciones y departamentos del DDF. Por un lado, la Subdirección de Planificación Física (de la DGRUPE), a través de sus unidades departamentales, del programa general y de los programas parciales, está actualmente encargada de la operación del Programa de la Línea de Conser-

⁵ En el medio urbano la definición de una ZEDEC puede ser usada para una colonia con especial valor histórico (i.e. la colonia Roma) o en un distrito comercial.

vación, así como de la realización de estudios para las ZEDEC, Además de su papel operativo, la subdirección realiza la concertación directa con las comunidades (i.e. ejidatarios, pequeños propietarios, etc.) para el trazo de la línea y sus afectaciones. Esto se desarrolla en coordinación con los centros regionales y la Subdirección de Usos y Destinos del Suelo de la COCODER. Las delegaciones tiene una mínima injerencia en la planeación y ejecución del programa.

b) El control del crecimiento urbano en el Estado de México

Durante la década de los ochenta surgen una serie de iniciativas que refuerzan las actividades de planeación del Estado de México, dando un lugar prioritario a los aspectos relacionados con el medio ambiente. Mientras que en épocas anteriores el territorio del Estado de México cumplía el papel de receptor del crecimiento con un mínimo de controles y regulaciones, en la década de los ochenta se han desarrollado esquemas de planeación y control de uso del suelo a nivel estatal y municipal. Aunque la mayor parte del crecimiento siguió ocurriendo en el territorio del Estado de México, se intentó aplicar conceptos que guiaran el desarrollo de una manera menos anárquica, es decir, con base en criterios demográficos, en la disponibilidad de recursos, en la vocación del suelo y en la vulnerabilidad de los ecosistemas naturales.

Desde el punto de vista de la creación de instituciones de planeación de usos del suelo, esta década ha sido muy prolifera. Por un lado, se consolidaron instituciones orientadas a la regularización del suelo, como la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM), y a la promoción de vivienda de interés social, como AURIS. Por otro lado se consolidó una política regional que, a partir de programas regionales, abordaba el caso del Estado de México como parte de la problemática del área metropolitana. Algunos ejemplos de ello son la publicación del Plan de Conurbación de la CCCP, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (SPP, 1983) y el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro de 1983 (SPP, 1983b). Estos planes y programas abordaron problemas relacionados con el crecimiento y la distribución de la población y con la ecología del estado, produciendo políticas de control de usos del suelo y del medio ambiente.

A partir de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1983, surgen una serie de reformas administrativas que hacen posible el desarrollo de la planeación en el

estado. La responsabilidad de la elaboración de planes de desarrollo urbano cae en manos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda (DGDUV).⁶ Para apoyar las actividades de la dirección en cada zona, se crearon siete residencias regionales, cuatro de las cuales están en el valle Cuautitlán-Texcoco (área metropolitana) y tres en el sistema urbano del valle Toluca-Lerma. A su vez, estas residencias regionales tienen una representación local (residencia) en cada municipio.

A diferencia de la organización del D.F., la política de control del uso del suelo en el Estado de México no integra de manera explícita la participación de instituciones del sector rural (como es el caso de la COCODER en el D.F.), sino que la actividad de planeación y de control se concentra en un organismo del sector de desarrollo urbano (DGDUV). Aun cuando organismos federales, como la SARH y Reforma Agraria, y organismos del Estado de México, como la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, tienen cierta injerencia en materia de control de los usos del suelo, existe una orientación eminentemente urbana en el proceso de planeación. Esto es evidente cuando se observa que la Subdirección de Desarrollo Rural es la más débil de todas las subdirecciones de la DGDUV.

El impulso principal en materia de planeación del uso del suelo y del medio ambiente en los últimos años ha sido dado a través del Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (Estado de México, 1986a). Este plan, en su sección A define las estrategias generales para el valle Cuautitlán-Texcoco, que integra a las diecisiete ciudades periféricas.⁷ El plan incorpora algunos aspectos de carácter ambiental en la definición de la estrategia general para la zona. Por ejemplo, define la vocación de los usos del suelo en función de variables tales como recursos forestales, la productividad de la tierra (agricultura de temporal y de riego), la topografía (suelos escarpados, accesibilidad a servicios de infraestructura a partir de cierta altitud, etc.), los cuerpos y corrientes de agua, acuíferos, los sistemas de drenaje natural y la contaminación del suelo, agua y ai-

⁶ La DGDUV integra a tres subdirecciones: de Operación Urbana, de Planeación y de Desarrollo Rural.

⁷ Las diecisiete ciudades periféricas están definidas en el plan como "centros de población". Éstos conforman un área urbana continua en la periferia del D.F., la cual incluye los siguientes municipios: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán-Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Los Reyes-La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecamac, Tlalnepantla y Tultitlán.

re. Asimismo, presenta un diagnóstico de las áreas irregulares y de su problemática en cuanto a su localización, nivel de servicios e impacto en la ecología de la región.

Paralelamente al plan estatal se publicaron los planes de los centros de población estratégicos (Estado de México, 1986b) que establecen los objetivos generales, estrategias y medidas de control de los usos del suelo para cada municipio, en función de una serie de consideraciones socioeconómicas y físicas. Estos planes, aprobados por las juntas locales y más tarde por el Congreso del Estado, fueron elaborados por consultores, quienes estuvieron coordinados por la DGDUV en colaboración con las residencias regionales y locales.

La ejecución de los planes corre a cargo de autoridades municipales y de la DGDUV, y el otorgamiento de las licencias de uso del suelo es responsabilidad de las residencias regionales. La constancia del uso de suelo que otorga la DGDUV es uno de los requisitos para completar otros trámites efectuados en el ayuntamiento.

Uno de los programas relacionados con el control de crecimiento y preservación del medio ambiente en el Estado de México que vale la pena mencionar, es el Programa de Límites de Crecimiento "Pinte su raya" (DGDUV, 1985). Este programa tiene similitudes con el programa de controles de crecimiento del D.F. en cuanto a sus objetivos y estrategias. Al igual que el programa del D.F., éste establece acciones reguladoras para contener el crecimiento y delimitar las áreas urbanizables y no urbanizables.

El programa "Pinte su raya" surgió en 1985 con una asignación presupuestal en la categoría de regulación de reservas territoriales para el desarrollo urbano, vivienda y ecología (dentro de la partida "asentamientos humanos"). Los fondos provienen en un 60% del gobierno del estado y en un 40% del ayuntamiento, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) regido por la Ley de Cooperaciones del Estado y Municipios. El programa es aprobado mediante acta de cabildo, sometido a consulta popular, aprobado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y finalmente aprobado por la legislatura del estado. En este proceso intervienen algunas dependencias y comités como son la CRESEM, la SRA, y los comités municipales de prevención y control de crecimiento.

El programa está formalmente incorporado a los planes de centros de población y está controlado directamente por las autoridades municipales en coordinación con las residencias regionales y locales de la DGDUV. El programa incluye el señalamiento de 553 kilómetros de línea (comúnmente llamada "la raya") en los dieci-

siete municipios conurbados. Los elementos físicos con que se marca la línea (virtual) son parecidos a los que se usan en el programa del D.F. (señalización mediante letreros, mojoneras y postes).

Además de la señalización física y el control de la línea, el programa incluye una serie de instrumentos que permiten modificar el curso de la línea, tolerar usos urbanos ya existentes o reubicar asentamientos aún no consolidados. Uno de estos instrumentos es el registro de excepción, que se aplica a las construcciones que quedaron fuera de la raya y que, debido a su alto grado de consolidación (más de cinco años de vida, con cierto nivel de servicios y con materiales permanentes en sus edificaciones), pueden permanecer pero sujetas a ciertas condiciones tales como usos restringidos, prohibición de ampliaciones, etc. Las modificaciones en el trazo de la línea están sujetas a las condiciones que establece el artículo 31 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en materia de modificaciones a los planes de desarrollo urbano. Estas modificaciones deberán ajustarse al procedimiento de aprobación establecidos por la ley (cabildo —consulta popular— desarrollo urbano —H. legislatura). En casos de asentamientos recientes y poco consolidados, localizados en zonas poco accesibles o no aptas para el desarrollo, se considera la posibilidad de reubicación, preferentemente en reservas institucionales (i.e. desarrollos promovidos por AURIS, etc.) con niveles similares de servicio a los que actualmente tienen (i.e. lote con materiales y servicios a pie de lote).

En lo que va de este programa se han podido observar algunos problemas, tanto en su concertación como en su aplicación. Son notorios los casos de Tlalnepantla, donde las autoridades municipales se negaron a aprobar el presupuesto del CODEM para el programa "Pinte su raya"⁸ y de Atizapán de Zaragoza, donde los ejidos de Tepalcapa e Ixtacala recurrieron al recurso de amparo después de haber destruido veinticinco mojoneras localizadas en su territorio. En este último caso se planteaba reubicar a seiscientas familias asentadas actualmente en el área de conservación ecológica, dentro de los terrenos para el programa "Sagitario II" de AURIS.

Desde el punto de vista técnico, se detectaron varios problemas que incluyen el trazo de la línea sobre subdivisiones autorizadas, dejando fuera del límite de crecimiento a predios que ya cuentan con

⁸ Como se observa en los reportes de junio de 1987 sobre los avances del programa, en Tlalnepantla sólo se habían delimitado 0.8 km (3%) de los 26.70 km de línea para dicho municipio. En la mayoría de los municipios se había logrado ya más del 50% de la obra y en algunos casos más del 90%.

infraestructura (fraccionamiento La Joya en Nicolás Romero, Lomas Verdes en Naucalpan), lo cual refleja errores en los levantamientos topográficos e incongruencias con el plan, falta de asignación presupuestal durante la primera etapa del programa⁹ y errores en el diseño de los letreros y mojoneras.

3. CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas de planeación urbana y regional en México ha habido grandes avances en la formación de instituciones y en la formulación de programas dirigidos a la solución de problemas relacionados con el desarrollo urbano. Una de las áreas de planeación que ha recibido un impulso considerable en los últimos años es el control del uso del suelo y del medio ambiente. Confrontadas a graves problemas de deterioro ambiental, las instituciones de planeación a nivel federal, estatal y local se han visto en la necesidad de controlar el crecimiento con base en criterios ambientales. Las áreas conurbadas, las cuales todavía gozan de recursos naturales y de un alto nivel de calidad ambiental —aunque cada vez en menor grado— se convierten, pues, en el escenario fundamental de la política del uso de suelo y del medio ambiente.

En este estudio se ha descrito y analizado el campo de la planeación urbano-ambiental desde el punto de vista de las instituciones y del proceso de planeación. El estudio del marco institucional y de las actividades incluidas en el proceso nos ha permitido tener una visión histórica del campo, reconociendo de esta manera los avances y las limitaciones en la estructura de planeación a lo largo de su evolución.

De este trabajo se pueden derivar dos conclusiones generales. Primera, se puede reconocer una cierta integración entre el sector “desarrollo urbano” y el sector “medio ambiente”. Por un lado, las agencias federales están logrando una mejor coordinación gracias a instituciones que tienen una función más integral en la planeación (SEDUE). Asimismo, las instituciones de planeación local que se encargan del sector rural (COCODER) están logrando una mayor injerencia en la planeación regional y local. Por otro lado, los estudios de vocación del suelo que se han desarrollado en los últimos años (PRUSDA) han servido de base para la definición de usos del

⁹ El presupuesto asignado a Atizapán de Zaragoza para 1985 sólo alcanzó para el 25% de la obra planeada para ese año.

suelo deseables. Podemos partir de que el nivel de información sobre el medio ambiente con que se cuenta representa un insumo importante para la planeación actual.

Segunda, se reconoce una mayor injerencia de los gobiernos locales y las comunidades en la planeación gracias al proceso de descentralización política y administrativa de los últimos años. Sin embargo, hemos podido observar que las funciones locales de planeación están concentradas en agencias del DDF (DGRUPE, COCODER) y del gobierno del Estado de México (DGUV). Aun cuando estas agencias han establecido una estrecha relación de participación y gestión con las comunidades a través de sus oficinas locales, el proceso de toma de decisiones aún sigue estando centralizado. Los planes siguen siendo elaborados “desde arriba” y sólo se presentan a las comunidades para su aprobación formal.

Abreviaturas

AMCM	Área Metropolitana de la Ciudad de México
CCCP	Comisión de Conurbación del Centro del País
COCODA	Comisión Coordinadora del Desarrollo Agropecuario y Forestal
COCODER	Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural
CORETT	Comisión Reguladora de Tenencia de la Tierra
CRESEM	Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México
DDF	Departamento del Distrito Federal
DGDUV	Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda
DGRUPE	Dirección General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica
PNDU	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
PRUSDA	Programa Rector de Usos del Suelo y Desarrollo Agroforestal
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SMA	Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente
SRH	Secretaría de Recursos Hidráulicos
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto

BIBLIOGRAFÍA

- CCCP (1981), *Plan de Ordenamiento para la Zona Conurbada*, México.
- COCODER-DDF (1986), *Sistema de normas de manejo del suelo rural*, México.
- DDF (1980), *Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, tomos I-IV, México,
- DDF-SAHOP:
- _____ (1981), *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Conservación y Amortiguamiento-Versión abreviada*, México.
- _____ (1987), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988*, México.
- DDF-COCODA (s.f.), *Programa Rector de Uso del Suelo y Desarrollo Agroforestal*, México, DGRUPE-COCODA.
- DGDUV (1985), *Programa Pinte su raya-Manual de construcción, control y vigilancia*, Estado de México, DGDUV.
- Estado de México (1986a), *Gaceta de Gobierno (8/4/86)*.
- _____ (1986b), *Gaceta de Gobierno (21/4/86)*.
- Godau Schuking, R. (1985), "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 7, enero-abril.
- SAHOP (1980), *Ecoplanes del Valle de México y D.F.*, México, SAHOP,
- SPP(1983a), *Plan Nacional de Desarrollo.*, México. SPP.
- SPP (1983b), *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro*. México.
- Wilk Graber, D. (1985), *Environmental Planning in Mexico City: An analysis of Institutions and Policies since 1970*, tesis de maestría, Department of City and Regional Planning, Universidad de California, Berkeley.
- Wilk Graber, D. y T. Campbell (1986), "Plans and planmaking in the Valley of Mexico: the evolution of a planning process, 1970-1985", *Third World Planning Review*, noviembre.

LAS INSTANCIAS LOCALES DE GOBIERNO Y LA PLANEACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

EMILIO DUHAU*

A partir de 1976, con la sanción de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la reforma de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, la planeación urbana contó en México con el marco jurídico que le concedería un lugar destacado en la organización del Estado y en la definición de las políticas públicas. No obstante, la persistencia de ciertas tendencias básicas del desarrollo urbano, así como la percepción de la relativa eficacia (en el sentido jurídico) de los ordenamientos urbanos, determinan que tanto el grado real de vigencia de la planeación urbana como su papel en cuanto instrumento de intervención estatal constituyan objeto de controversia.

Hasta ahora, las formas predominantes de estudiar el auge de la planeación urbana ocurrido desde la segunda mitad de la década pasada, han sido comparar el desarrollo urbano real con las regulaciones y objetivos definidos en los planes; establecer las limitaciones de la fundamentación técnica y científica de los mismos, e indagar acerca de su papel en la legitimación de las intervenciones estatales. Sin desconocer la pertinencia de estas formas de aproximación, en el presente trabajo nos proponemos explorar un problema diferente: ¿cómo ha llegado a repercutir la planeación urbana en las modalidades de intervención del Estado en los problemas urbanos?

El análisis preliminar aquí presentado se refiere al caso específico de la participación del gobierno del estado de México y de los ayuntamientos de los municipios conurbados en la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y tiene como

* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

referente empírico fundamentalmente a los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla.

1. ANÁLISIS RECIENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA INSTITUCIONALIZADA

Antes de pasar a considerar el caso específico que vamos a abordar, resultará útil un breve repaso de algunas evaluaciones de la planeación urbana en México. A partir de algunos trabajos recientes, podemos obtener tres modos básicos de abordar la planeación urbana: 1) en función de las concepciones y objetivos hechos explícitos a través de los planes y del fundamento científico de los mismos; 2) en función de su carácter de instrumento funcional a la reproducción del sistema político; 3) en función de su contraposición con otros mecanismos para la toma de decisiones.

El primer enfoque ha sido utilizado reiteradamente por G. Garza, quien toma como eje de su análisis el nivel interurbano y el problema de la concentración de las actividades económicas y de la población en la ciudad de México. Para el mencionado autor:

... la planeación urbano-regional en México adolece de una serie de deficiencias entre las que sobresalen: i) no se tienen en cuenta las relaciones entre la estructura económico-social y los fenómenos territoriales, y se contempla la dimensión territorial en forma aislada; ii) falta de una base teórico-científica adecuada; iii) los diagnósticos y pronósticos son aún insuficientes (...) en cierta medida causante de lo anterior, una escasez crónica de investigaciones rigurosas sobre los problemas urbano y regionales (G. Garza, 1986: 236).

Como se puede apreciar, se hace hincapié en este caso en lo que los planificadores denominan el nivel "normativo", es decir, los objetivos y metas de los planes y su fundamentación. No es difícil compartir este diagnóstico. Sin embargo, es importante señalar que aun una planeación acertada en su concepción de los procesos que pretende regular, puede carecer totalmente de posibilidades de éxito. En cuanto forma de "acción racional", la planeación posee como una de sus limitantes básicas el establecer una adecuada relación entre los fines y los medios. Sin embargo, el aspecto crucial de la planeación entendida como un proceso relacionado con la gestión de organizaciones determinadas, en este caso aparatos estatales, es la movilización de los medios en el marco de procesos que involucran una multiplicidad de sectores, grupos sociales, actores e institucio-

nes. Así, y sin que esto signifique dejar de lado las cuestiones relativas al nivel normativo, la posibilidad de clarificar el impacto real de la planeación en las políticas públicas pasa necesariamente por el examen de los procesos en cuestión.

La segunda forma de abordar el carácter de la planeación urbana en México está ejemplificada por P. Ward, al formular éste una interpretación de la institucionalización de la planeación urbana en el Distrito Federal. De acuerdo con este autor, la puesta en operación del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal hacia fines de la década pasada, puede ser explicada por el hecho de que "...había buenas razones que daban cuenta de estos cambios (favorables a la aplicación del plan), las cuales sugieren que la planeación es actualmente funcional para el mantenimiento del sistema político mexicano" (P. Ward, 1986: 47, traducción nuestra).

Ward sostiene que el surgimiento de la planeación urbana durante la década de 1970 ejemplifica tanto la tecnocratización del proceso de toma de decisiones como el modo en que la burocracia funciona para satisfacer necesidades políticas. Entre ellas, las oportunidades que tiene el Ejecutivo de extender su patronazgo a través de nombramientos, así como un amplio espacio dentro del cual manipular las facciones en competencia en la burocracia; el hecho de que los planes y la planeación puedan también justificar decisiones adoptadas previamente a puertas cerradas; y finalmente, la planeación crea una ideología global de gestión urbana que se orienta a asegurar la pasividad y conformidad del "pobre" (P. Ward, *op. cit.*, p. 86).

Como se puede apreciar, esta perspectiva destaca el papel de instrumento de manipulación política de la planeación urbana, tanto hacia el interior del Estado como en la relación del gobierno con la sociedad. Personalmente, nos recuerda a aquella sentencia del Gatópardo: "Todo tiene que cambiar para que todo siga igual." El problema de este tipo de interpretaciones es que potencialmente pueden ser aplicables a cualquier modalidad de las políticas públicas y, cosa que Ward parece ignorar, a cualquier gobierno y no sólo al gobierno mexicano. Cabe preguntarse por qué el presidente de México requeriría en particular de la creación de organismos de planeación para acrecentar su patronazgo o para manipular facciones en competencia dentro del gobierno. El componente legitimador de las modalidades de ejercicio del poder público no constituye una explicación de las modalidades específicas que dicho ejercicio adopta, precisamente porque es un componente que se encuentra presente en *cualquier* modalidad. Resulta más significativo, por consiguientemente,

te, interrogarse acerca del porqué de la adopción en un momento determinado de una modalidad específica y cuáles son los efectos (internos y externos) de su aplicación.

Debemos reconocer que, en parte, P. Ward considera ambas cuestiones, ya que por un lado señala como una razón para la aplicación de un plan urbano para el Distrito Federal, el hecho de que las formas tradicionales de mediación política ya no resultaban adecuadas y, por otro, reconoce que tal aplicación implica ciertos efectos contradictorios. Sin embargo, su interpretación resulta sesgada al destacar el carácter de instrumento de manipulación de la planeación con consecuencias "funcionalmente" positivas para el sistema político y para el gobierno.

La tercera forma de aproximación la ilustra P. Melé a través de un análisis en el que relaciona la problemática del poder local con los intentos de planeación urbana en el caso de la ciudad de Puebla P. Melé, 1986). Mediante el análisis de la aplicación de las normas sobre usos del suelo, fraccionamientos y asentamientos irregulares (entre otros aspectos de la planeación urbana que él considera), Melé llega a conclusiones según las cuales la contraposición entre la planeación y ciertas características básicas del sistema político dan por resultado la nulificación de la primera.

Así, en relación con la aplicación de la Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla y las regulaciones definidas por el plan director vigente para la ciudad, expresa que se produce "...un discurso de estricta planeación que no tiene ni los medios ni la voluntad para realizarse" (P. Melé, *op. cit.*, p. 225).

Asimismo, a partir de un conjunto de ejemplos de acuerdo a los cuales una determinada lógica corporativa y política se impone sobre los criterios establecidos para la gestión urbana derivados de los ordenamientos vigentes, concluye que:

Aparece una lógica populista de integración de las reivindicaciones sociales que se opone al instrumento tecnocrático de resolución de las contradicciones urbanas. La legitimidad de la acción de la planificación espacial del Estado ha sido cuestionada por una legitimidad más importante sobre la cual descansa la instancia de integración del apoyo popular del régimen (*ibid.*, p. 231).

Vale la pena destacar que a partir del estudio de casos diferentes, el manejo de elementos analíticos similares conduce a conclusiones opuestas. Mientras que para Ward la puesta en vigor de la planeación urbana en el Distrito Federal habría tenido a su favor

la capacidad de satisfacer un conjunto de “necesidades políticas”, en parte debido a las limitaciones manifestadas por las formas tradicionales de mediación política, para Melé, en cambio, es precisamente la vigencia de tales formas de mediación lo que impide en el caso de Puebla la puesta en práctica de la planeación urbana.

Seguramente, los diferentes referentes empíricos considerados explican en parte la contraposición, pero también en ambos casos la orientación del análisis induce a dejar de lado ciertos problemas importantes. Ward, al insistir en los aspectos “funcionalmente” positivos de la planeación urbana respecto del sistema político, probablemente no toma en cuenta los efectos no previstos que sobre la capacidad de control político y sobre la legitimación de la acción estatal puede tener la incorporación efectiva de la planeación a la gestión urbana. Por su parte, Melé, al verificar la relativa impotencia de la planeación urbana frente a la reproducción de las relaciones políticas de carácter “populista-corporativo”, no se pregunta el porqué de la insistencia de las autoridades locales en un discurso que reivindica a aquélla.

2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA Y EL PLAN PARA EL SISTEMA URBANO DEL VALLE CUAUTITLÁN-TEXCOCO

Si se observan los avances experimentados por las prácticas planificadoras en el Estado mexicano desde mediados de la década pasada, no puede dejar de aceptarse el diagnóstico de Ward en el sentido de que se ha venido dando una tecnocratización de los procesos gubernamentales de toma de decisiones. Se trata de un aspecto de la “modernización” del Estado mexicano que sin duda cuenta con expresiones contundentes. Baste con señalar las innovaciones introducidas en 1976 con la “sectorización” de la administración pública federal y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuestos (SPP), orientadas a centralizar el control de los recursos y programas de acción de las dependencias federales. Mediante la sectorización, las secretarías de Estado quedaron convertidas en “cabezas de sector”, es decir, asumieron la coordinación del conjunto de organismos (empresas paraestatales, órganos desconcentrados, fideicomisos, etc.) que operaban en esferas relacionadas con sus respectivos ámbitos de acción. Y con la creación de la SPP se constituyó un órgano regulador de la asignación de recursos a los distintos sectores cuya operación debería sujetarse tendencialmente a un proceso de “planeación-programación-presupuestación-evaluación”

consistente, en principio, con las políticas y prioridades de desarrollo definidas por el nuevo órgano planificador.

En lo que respecta a la planeación urbana, la reorganización de la administración pública federal sancionada en 1976 implicó la constitución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), a la cual se encomendó el desarrollo de un esquema nacional de desarrollo urbano y se confirió el control de las obras públicas federales.

Si bien no podemos detenernos aquí en una descripción de las circunstancias en cuyo marco se introdujeron estas innovaciones,¹ es importante señalar que constituyeron la condición para la legitimación jurídica de un proceso de creación intelectual (de carácter técnico-doctrinario) y de formación de burocracias especializadas, cuyos resultados tienen vigencia más allá de los motivos en los que se originaron los ordenamientos correspondientes. Tanto el lenguaje como los principales supuestos de la planeación económico-social y urbana elaborados en la década de 1970, así como un conjunto de procedimientos e instrumentos administrativos y de gestión a través de los cuales se pusieron en marcha los respectivos esquemas planificadores, han persistido tanto en la doctrina como en la práctica de la administración pública, a pesar del cambio, en algunos casos, de las denominaciones utilizadas.

La doctrina de planeación económico-social vigente en la actualidad, codificada en los "Principios y organización" del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SPP, 1984), introduce algunos cambios (instrumentados jurídicamente a través de la Ley General de Planeación sancionada en 1983) en el sistema de planeación aplicado durante la administración precedente, pero implica la continuidad de la generalidad de las técnicas y procedimientos previamente desarrollados. De la misma manera, a pesar del papel subordinado que la ley mencionada otorga a la planeación urbana respecto de la planeación económico-social del desarrollo, se puede observar una notable continuidad en la doctrina, las técnicas y los procedimientos que operan como referente de los aparatos estatales encargados de la planeación urbana. Elementos que, como veremos en el caso del plan para el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-

¹ Un análisis del contexto político en el que se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos y de los principales debates en torno a la misma se puede ver en A. Azuela, 1987, cap. 3, ap. 3.2. Que sepamos, no existe ningún análisis sociológico del proceso de institucionalización de la planeación económico-social presente en la continuidad de los aparatos estatales y en la doctrina de planeación codificada en gran medida durante el régimen de José López Portillo.

Texcoco, constituyen el referente fundamental de las iniciativas de planeación emprendidas por las instancias locales de gobierno.

El fenómeno metropolitano resultante de la expansión de la ciudad de México, aunque asociado estrechamente al fenómeno de concentración industrial en el Valle de México, está definido en cuanto a sus características fundamentales por tres procesos que conviene diferenciar. En primer término tenemos la propia *concentración metropolitana*, en segundo término, la *organización espacial* de la mancha urbana (estructura metropolitana) y, por último, la *suburbanización de la población*. Los dos últimos procesos se encuentran sin duda asociados al fenómeno de concentración metropolitana, pero no son explicados por el mismo.

Los municipios del estado de México integrados a la ZMCM (diecisiete en la actualidad) han operado como receptores y no como motores de estos tres procesos, correspondiendo a las instancias locales de gobierno, en particular a los municipios, el papel de administradoras de algunos de los efectos resultantes. Esto es evidente en los tres municipios que hemos adoptado como referente empírico. Ni su grado de industrialización, ni su carácter de receptores iniciales del proceso de suburbanización (ambas características explicadas por su proximidad a la principal zona industrial del D.F.), ni su estructura urbana, enormemente condicionada por una infraestructura cuya implantación ha dependido en lo fundamental de decisiones de carácter federal, han sido el resultado de su dinámica interna.

En este contexto, no resulta sorprendente que el actual intento de incorporación de las prácticas planificadoras a la gestión urbana municipal haya adquirido un carácter predominantemente reactivo, referido en lo fundamental a la condición del conjunto de unidades residenciales de los municipios conurbados. Tal intento, por lo demás, debe ser interpretado a partir de dos procesos que constituyen sus antecedentes fundamentales: la institucionalización de la planeación urbana traducida en una determinada modalidad de planeación metropolitana y la reforma municipal sancionada en 1983.

a) El Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes de Centros de Población Estratégicos

La institucionalización de la planeación urbana, en el sentido descrito anteriormente, se ha traducido durante los últimos años en la implantación por parte de las autoridades del Estado de México de un esquema de planeación de la zona conurbada perteneciente a la

entidad, a través del cual se ha promovido en forma decidida la incorporación de los procedimientos de la planeación urbana generados en el orden federal a la gestión estatal y municipal del desarrollo urbano. Es importante recordar que dicho proceso de institucionalización no se ha traducido en la conformación de un sistema único de planeación para la ZMCM.²

El conjunto básico de ordenamientos que en la actualidad regulan la gestión urbana del gobierno del Estado de México y de los ayuntamientos correspondientes a los municipios metropolitanos, está conformado por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes de Centros de Población Estratégicos correspondientes a cada uno de los municipios conurbados, en cuanto ordenamientos específicamente relacionados con el desarrollo urbano. A éstos deben agregarse, en relación con el ejercicio del gobierno y la administración municipal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y los bandos municipales.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano fue sancionado en 1983 y su propósito general consiste en reorientar los flujos de población, hacia el interior de la entidad y detener la concentración demográfica y de las actividades económicas en los municipios conurbados. Para ello se recurrió al planteamiento de la desconcentración puente, entendida como la promoción de un proceso de desconcentración dentro del propio Estado de México.

Esta concepción presidió la definición de dos sistemas urbanos adoptada por el plan: el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma y el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco. Este último comprende los diecisiete municipios conurbados y con su delimitación se intentó conferir a la zona metropolitana de la entidad una identidad propia frente a la ciudad de México. Respecto de este sistema el plan define una

...estrategia de inmigración conurbada, basada en una enérgica acción reguladora para contener el crecimiento (...), atendiendo a la fijación de límites de áreas urbanizables, ordenación y saturación de áreas urbanas actuales, y lograr para su población los mínimos indispensables en términos de equipamiento urbano, vivienda y servicios (GEM, 1984c: 27).

² La Comisión de Conurbación del Centro, organismo recientemente disuelto, nunca llegó a constituirse como un medio efectivo para la planeación de la ZMCM y el Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro, puesto en vigor durante el actual gobierno, no constituye, estrictamente hablando, un plan de desarrollo urbano.

Los planes de Centros de Población Estratégicos fueron elaborados por el mismo equipo que produjo el plan estatal y sancionados por la legislatura estatal y por los respectivos ayuntamientos. Estos planes especifican las propuestas incluidas en el plan estatal para el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco a nivel de cada municipio conurbado (“centro de población estratégico”). En términos generales siguen la nomenclatura y las normas elaboradas originalmente en la SAHOP y se encuentran organizados en torno a tres cuestiones básicas: la división del territorio de cada municipio en áreas urbanas, reservas (áreas urbanizables) y áreas no urbanizables; la organización del territorio a través de la definición de usos y destinos del suelo y de programas de vialidad y equipamiento; y la definición de normas de usos, destinos e intensidades en relación con la ocupación del suelo (lotes mínimos y coeficientes de ocupación, normas de construcción y normas para la dotación de infraestructura y equipamiento).

Debe destacarse que el carácter de las normas varía según el componente del desarrollo urbano de que se trate, lo cual constituye una expresión de que se coloca fundamentalmente el acento en el control del desarrollo urbano. En efecto, mientras los usos y destinos del suelo, es decir la zonificación, se define en forma taxativa como de cumplimiento obligatorio, tanto para los particulares como para las autoridades, las normas de infraestructura y equipamiento para la “dosificación de los servicios mínimos en los asentamientos que carecen de ellos” se definen como de **cumplimiento no obligatorio**, señalándose que “procurar su aplicación garantizará una mayor eficiencia en el aprovechamiento del suelo, los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbano” (GEM, 1984: 51 y 1984b: ap. 3.6).

b) La reforma municipal y el papel de los ayuntamientos en la planeación metropolitana

La reforma municipal, instrumentada también en 1983 a través de una reforma constitucional, no se basa en la descentralización de atribuciones del poder federal, sino en la redistribución de competencias entre los gobiernos de los estados y los ayuntamientos (véase Azuela, A., 1987: 81 y ss.).³ En términos del papel de estos últimos

³ En la reforma francesa, por ejemplo, se transfirieron atribuciones desde el “Estado” a las colectividades locales (regiones y municipios). Véase al respecto, A. Vannep y J.F. Revel Mouroz, 1986. Para un panorama global de la reforma municipal en México, véase C. Martínez Assad y A. Ziccardi, 1986.

en el desarrollo urbano, se destacan tres aspectos del estatuto constitucional actual de los gobiernos municipales: 1) constituye competencia municipal la prestación de un conjunto de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito), conjunto que puede ser ampliado por las legislaturas estatales; 2) los impuestos sobre la propiedad territorial (el predial el más importante de ellos), los rendimientos de los bienes de los que son propietarios y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo constituyen ingresos de los municipios cuya percepción y administración no pueden ser condicionadas ni por el ejecutivo ni por la legislatura estatal; 3) los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal (GFM, 1983: 7).

En el caso de los municipios metropolitanos, estas disposiciones constitucionales han venido a ratificar jurídicamente el papel de gestores de los aspectos básicos asociados a la organización del espacio urbano que estos municipios en buena medida ya venían desempeñando. Sin embargo, los ordenamientos vigentes en el estado de México implican importantes limitaciones a las atribuciones que en materia de desarrollo urbano la Constitución concede a los ayuntamientos. Mientras que el artículo 115 constitucional establece 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...”, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México señala que: “El ejecutivo del estado (...) elaborará el Plan de Centro de Población Estratégico, con la concurrencia del ayuntamiento respectivo...”, y que “...la licencia estatal de uso del suelo será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para los centros de población estratégicos...” (GEM, 1983: 29 y 58).

Este resultado del proceso legislativo local, que puede ser interpretado inequívocamente como expresión de las orientaciones emanadas del poder ejecutivo estatal, ha sido caracterizado, con razón, como expresión de los “límites de la descentralización desde el centro” (A. Azuela, 1987:81) y, a nuestro modo de ver, responde a dos circunstancias concurrentes. Por una parte, la importancia asignada por el gobierno estatal al control del desarrollo urbano; por otra, a la contradicción existente entre una reforma municipal que no contempla en su especificidad la problemática de la planeación de las zonas metropolitanas y las exigencias objetivas de dicha pla-

neación, la cual no puede ser el resultado de la simple agregación de los planes municipales. El hecho de que se hayan reservado para el gobierno estatal las atribuciones de formular los planes de centros de población estratégicos y de otorgar licencias de usos del suelo y de fraccionamientos, convierte a los ayuntamientos de los municipios metropolitanos, más que en planificadores de la organización del espacio metropolitano, en ejecutores y gestores de la planeación estatal de la zona conurbada. Un papel cuyo desempeño los ayuntamientos de los municipios estudiados parecen haber asumido activamente, impulsados por el gobierno estatal a través de diversos mecanismos. Entre ellos hemos podido detectar los siguientes:

i) Conformación en los municipios de direcciones de desarrollo urbano y de planeación que tienen como funciones primordiales, respectivamente, ejecutar los planes de centros de población estratégicos y sujetar el ejercicio del presupuesto y la acción municipal a la relación programa-presupuesto.

ii) Incorporación, como funcionarios municipales a nivel de directores y subdirectores, de profesionales con experiencia previa en organismos federales y estatales vinculados con el desarrollo urbano y con una orientación afín a la impulsada desde los organismos estatales encargados de la planeación urbana.⁴

iii) Comprometer a los ayuntamientos en la ejecución de procedimientos ostensibles de control del desarrollo urbano, como es el caso del programa conocido como "Pinte su Raya", que implica el señalamiento visible de las áreas no urbanizables de acuerdo con los respectivos planes de centros de población estratégicos.

iv) Vigencia relativamente efectiva de mecanismos de consulta con las autoridades municipales en lo que respecta a licencias de usos del suelo y autorización de nuevos fraccionamientos, así como receptividad a sus reclamos sobre las repercusiones en cuanto a prestación de servicios, vialidad y suministro de agua potable.

A estos mecanismos deben agregarse los efectos potenciales de la reforma municipal al aumento de los recursos financieros captados mediante la prestación de servicios. Esto tiende a conferir una mayor significación a la capacidad de control del desarrollo urbano.⁵

⁴ Debe tenerse en cuenta que, como parte de la negociación con el gobernador, los candidatos a presidente municipal, al menos en los municipios conurbados más importantes, conciertan con éste determinados puestos en el ayuntamiento.

⁵ No podemos detenernos aquí en este aspecto, pero el examen preliminar de la evolución reciente de los presupuestos de ingresos y egresos municipales, así como las manifestaciones recogidas de diversos funcionarios, sugieren una marcada tendencia a mejorar la eficiencia en la captación de recursos.

Por otro lado, el recurso a la racionalidad formal propia de la planeación, parece poseer un atractivo para las autoridades y funcionarios municipales que no deriva solamente del contexto institucional. Diversos cambios en el contexto político y social —entre ellos la presencia creciente de organizaciones sociales y políticas independientes del partido en el gobierno, las cuales han venido mostrando una eficacia cada vez mayor en la instrumentación de las reivindicaciones y los conflictos urbanos— estimulan el manejo de las normas definidas en los planes como marco de referencia de la toma de decisiones o, al menos, de las razones esgrimidas para adoptar una alternativa determinada.

3. ASPECTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO URBANO

El discurso político de las autoridades locales, la organización actual de los ayuntamientos y sus acciones desarrolladas durante los últimos años, evidencian que la planeación urbana tiende a convertirse en un marco de referencia real de la gestión urbana local. Consideraremos brevemente tres rubros del desarrollo urbano que involucran en forma directa a la gestión municipal: la política para con los asentamientos irregulares; la política de fraccionamientos y puesta en vigor de “zonificaciones secundarias”; y la política de introducción y prestación de servicios y obras básicas de urbanización.

En lo que respecta a los asentamientos irregulares, la acción municipal se ha venido traduciendo fundamentalmente en una política de “contención”.⁶ Las evidencias disponibles tienden a mostrar que la ocupación irregular del suelo en tierras de propiedad privada, ejidal y estatal dirigida por “líderes” vinculados al PRI y a las autoridades locales, cuyo negocio fraudulento y manipulación de las necesidades habitacionales se combinan con el clientelismo político, parece que tiende a ser desalentada por las autoridades locales.

En la actualidad, los promotores de invasiones son considerados “elementos políticamente peligrosos e incontrolables”.⁷ El cam-

⁶ Son numerosos los trabajos dedicados al tema de la urbanización popular y a la problemática de la irregularidad. Sin embargo, para enfoques que trasciendan los estudios de caso, véase A. Azuela, M. Cruz y M. Cancino, 1984; O. Núñez, 1984 y M. Schteingart, 1981.

⁷ Las observaciones acerca del punto de vista de los funcionarios municipales provienen de una serie de entrevistas realizadas en 1987. Las fuentes documentales

bio fundamental de actitud está en relación con la ocupación irregular del suelo en cuanto empresa de carácter político-económico, más que con la situación de irregularidad en cuanto tal. En este sentido, la presencia activa de los partidos de oposición ha jugado probablemente un papel importante. Debe recordarse que durante muchos años los llamados asentamientos irregulares contribuyeron de modo decisivo a la expansión de la mancha urbana y han constituido un mecanismo fundamental como solución habitacional de carácter masivo para los sectores populares. Mecanismo que operó como una política social no declarada, desplegada en el marco de un acoplamiento, hasta hace poco no problemático, de la irregularidad jurídica con una normalidad social apoyada en formas arraigadas de control político.

Ahora bien, dado que las necesidades habitacionales masivas que no pueden ser satisfechas en el mercado "regular" de suelo y vivienda ni han desaparecido ni se han reducido, el presunto cambio de orientación por parte de las autoridades locales, al menos en algunos municipios metropolitanos, requiere de una explicación. Creemos que la complicación simultánea de la gestión urbana y del manejo político de los procesos asociados a la urbanización irregular, ha incidido en una paulatina redefinición gubernamental del problema. Redefinición que está asociada con la jerarquización creciente de la planeación urbana como fundamento de la política urbana.

Un testimonio de esta nueva orientación a nivel federal es la rápida y relativamente exitosa institucionalización de programas de vivienda de "pies de casa" y "lotes con servicios", dirigidos a una población con ingresos no superiores a 2.5 salarios mínimos (véase FONHAPO, 1987). En el caso del estado de México, la LAHEM define mecanismos orientados a institucionalizar el control gubernamental de los asentamientos populares. Dicha ley contempla, por una parte, la constitución de una bolsa de suelo a través de la adquisición de tierras por parte del gobierno de la entidad (GEM, 1983: cap. IV, art. 63), y por otra, define la figura del "fraccionamiento social progresivo", que se orienta a incorporar al control del estado la formación de los asentamientos populares. La ley asume como un hecho que el alojamiento popular habrá de darse en espacios suburbanizados, incorporando a la norma una práctica generalizada: autoconstrucción-autoproducción de la vivienda y asunción por parte de los propios pobladores de buena parte de los costos de intro-

utilizadas en relación con la gestión reciente de los ayuntamientos se presentan en la sección bibliográfica.

ducción de los servicios y de las obras básicas de urbanización. La diferencia con los asentamientos “espontáneos” reside en que la lotificación estará regularizada desde el principio y se desarrollará en reas que, de acuerdo con el plan correspondiente, sean “aptas para el desarrollo urbano”.

Aunque no contamos con los datos que permitirían precisar el grado de eficacia de estos mecanismos, no resulta muy arriesgado afirmar que han sido ampliamente rebasados.⁸ Esta situación puede ser atribuida tanto a la masividad del fenómeno de urbanización popular como al hecho de que la irregularidad se apoya en mecanismos sociales y políticos todavía vigentes. Sin embargo, esto no desmiente la existencia efectiva del proyecto gubernamental de institucionalizar la urbanización popular, proyecto que, por otra parte, se asienta en la definición de normas que sin duda incorporan buena parte del conocimiento existente sobre la problemática.

La acción municipal, en cuyos detalles no podemos detenernos, muestra bastante consistencia con las orientaciones emanadas del gobierno estatal. Los procedimientos básicos, en los que muchas veces intervienen también las autoridades estatales, consisten fundamentalmente en acciones de carácter preventivo para evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares, los desalojos y, en algunos casos, la reubicación de la población desalojada.

El panorama presenta perfiles específicos en lo que respecta a la urbanización irregular de tierras ejidales y comunales, en relación con las cuales las autoridades estatales y municipales carecen del poder político y de la capacidad legal de intervención que se requerirían para que pudieran actuar de modo directo y eficaz. La política reciente parece orientarse a negociar con los ejidatarios el destino que darán a sus tierras, procurando involucrarlos, en los casos de áreas ejidales o comunales definidas como no urbanizables, en proyectos que no impliquen el uso habitacional.

En lo que respecta a la política de fraccionamientos, hasta comienzos de la presente década, la extensión de la mancha urbana en los principales municipios metropolitanos, a través de la autorización de nuevos fraccionamientos, no parece haber contado como cuestión significativa en las sucesivas administraciones estatales. La década de 1970 constituye el periodo de mayor expansión del área incorporada a la marcha urbana vía autorización de fraccio-

⁸ Durante la presente década se registró un crecimiento explosivo de la mancha urbana en los municipios metropolitanos situados al oriente y sur-oriente del Distrito Federal. Tal crecimiento asumió, en buena medida, un carácter irregular.

namientos. Alrededor de 8 700 hectáreas pasaron, nominalmente, a formar parte de las áreas habitacionales correspondientes a doce de los actuales diecisiete municipios conurbados (véase A. Iracheta, [coord.], 1984, cap. 2).

Es necesario tener en cuenta que la producción de fraccionamientos autorizados involucra a dos tipos fundamentales de agentes: las empresas inmobiliarias privadas y los organismos públicos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y AURIS para el caso del estado de México). Sin duda se trata de agentes que operan de modo diferente. En el primer caso, un aspecto consustancial a las operaciones de urbanización es el cálculo de la evolución futura de los precios del suelo. En este sentido, la política estatal de fraccionamientos tendió a favorecer la especulación inmobiliaria al autorizar fraccionamientos que implicaban la generación de discontinuidades en la mancha urbana y al autorizar nuevos fraccionamientos sin atender al grado en que los autorizados previamente se realizaban efectivamente.

En cuanto a los organismos públicos de vivienda, básicamente INFONAVIT y FOVISSSTE, aunque operan con una lógica diferente (véase Azuela y Duhau, 1987: 52-55), no necesariamente lo hacen en forma compatible con objetivos públicos de ordenamiento del espacio urbano.⁹

Tanto en los fraccionadores privados como en los públicos, las evidencias recogidas muestran un cambio de orientación de las políticas locales. En cuanto a los primeros, en la actualidad las autoridades municipales se muestran renuentes a adquirir lo que consideran "nuevos compromisos", los cuales perciben como una pesada carga sobre la administración local. El resultado ha sido, si no la detención total de nuevas autorizaciones, una política restrictiva que, en ocasiones, se extiende a fraccionamientos autorizados previamente.

En lo que respecta a los organismos públicos de vivienda, las declaraciones de los funcionarios municipales coinciden en que "por primera vez" se ha comenzado a poner límites reales a sus operaciones. En algunos casos, las autoridades municipales se han negado a recibir oficialmente unidades habitacionales en relación con las cuales el organismo involucrado no ha cumplido con los compro-

⁹ Las formas en que ciertos proyectos habitacionales de los organismos públicos de vivienda interfieren en los intentos de organización del espacio urbano, han sido observadas también para otras ciudades. Para el caso de Puebla, por ejemplo, véase Melé, 1986:230-232.

misos asumidos o cuando subsisten problemas en la cobertura de servicios que las autoridades municipales consideran que no pueden resolver.

En torno al ordenamiento de los asentamientos existentes, parece orientarse la puesta en práctica de planos reguladores para las distintas localidades reconocidas en cada municipio. Se ha dado prioridad en este sentido a los fraccionamientos residenciales, en los cuales el recurso vecinal de exigir la aplicación de las regulaciones urbanas existentes, así como de los usos del suelo permitido, ha tendido a incorporarse como instrumento para esgrimir demandas ante el municipio. En términos generales, la invocación de los planos reguladores (zonificación secundaria de acuerdo con la terminología actualmente en uso) para resolver conflictos entre vecinos, empresas, organismos públicos de vivienda y fraccionadores, tiende a incorporarse como un aspecto rutinario de la gestión local.

Por último, la introducción y suministro de los servicios y las obras básicas de urbanización presenta perfiles diferenciados de acuerdo con el tipo de área residencial de que se trate y su relación con la planeación urbana, tal como ésta se ha venido poniendo en práctica, es ambigua. Por una parte, la gestión municipal adopta marcos de referencia diferentes respecto de las colonias —en general asentamientos populares originados en formas irregulares de urbanización— y los fraccionamientos, en particular los que albergan a sectores sociales de niveles medio y alto. Por otra, los planes de centros de población estratégicos no establecen normas para la introducción y prestación de servicios y obras de urbanización en el mismo sentido que lo hacen para el control del uso del suelo. En realidad, la planeación de los servicios y las obras básicas de urbanización no la realizan los órganos de planeación urbana (direcciones de desarrollo urbano), sino los órganos que tienen a su cargo la programación presupuestal (direcciones de planeación).

De este modo, serán los efectos de la institucionalización de la planeación en general y no de la planeación urbana los que se reflejarán eventualmente en las modalidades de gestión de estos rubros. Resulta de particular interés rastrear la existencia de tales efectos en relación con la atención de las colonias populares, ya que éstas han constituido durante varias décadas un ámbito donde los procesos de apropiación y ocupación del suelo, los procedimientos de regularización y la introducción de los servicios y equipamientos, han estado mediados por relaciones políticas asociadas al control de los sectores populares (véase W. Cornelius, 1980; P. Ward, 1986; y Legorreta y Sil, 1986).

Los esquemas de planeación actualmente vigentes contemplan la realización de consultas populares para la definición e instrumentación de los programas urbanos. Este mecanismo no ha implicado cambios sustantivos en la forma subordinada de participación popular a través de las demandas urbanas. El control y manipulación de las organizaciones vecinales sigue siendo el rasgo predominante de las relaciones entre los sectores populares y las autoridades locales. Sin embargo, cabe preguntarse si los nuevos mecanismos incorporados a la gestión urbana municipal no han implicado algún cambio en las decisiones respecto a dónde, cuándo y cómo se atienden las necesidades de obras de urbanización, servicios y equipamientos.

No estamos en condiciones de dar una respuesta taxativa a este problema, pero creemos conveniente prestar atención a dos condiciones emergentes. La primera es la presión ejercida por la actividad de los partidos de oposición y las organizaciones de colonos, que parecen haber adquirido la capacidad de condicionar la acción municipal para ajustarla a una respuesta menos errática a las carencias y demandas. La segunda es la concurrencia del procedimiento de consulta popular con la tecnocratización del proceso de asignación de recursos en los municipios. La consulta popular no implica en modo alguno la participación de la población en la definición de la política urbana, pero supone la compilación de largas listas de demandas que son procesadas por las direcciones de planeación de los municipios en función de la elaboración de los programas de obras públicas y servicios.

Por otro lado, el recurso por parte de las autoridades municipales a las llamadas "obras por cooperación" —un procedimiento que implica el aporte de dinero o de trabajo por parte de los vecinos y el suministro de materiales de construcción o maquinaria por parte del ayuntamiento— se ha convertido en una modalidad de introducción de los servicios públicos, practicada en forma bastante exitosa en algunos casos. A través de este recurso, los ayuntamientos, al mismo tiempo que muestran su voluntad de "realizar obras" y fortalecen los "consejos de colaboración municipal" o las seccionales del partido oficial, satisfacen las demandas populares de servicios y obras de urbanización, depositando en los propios colonos la responsabilidad de su introducción.¹⁰

¹⁰ Véase un ejemplo ilustrativo en *H. Ayuntamiento Constitucional de Nautcalpan*, 1985:10.

4. LA PLANEACIÓN URBANA, EL FENÓMENO METROPOLITANO Y LA RELACIÓN ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS

El hecho de que la planeación urbana tienda a convertirse en marco de referencia de las políticas urbanas desarrolladas por las instancias locales de gobierno en la ZMCM, no implica que dichas políticas se traduzcan en el cumplimiento de los grandes objetivos fijados por los planes. Resulta más o menos obvio que la política urbana contenida en planes reguladores y normas de usos del suelo no puede por sí misma poseer un impacto decisivo en las tres lógicas subyacentes a la problemática metropolitana: la lógica de la organización del espacio metropolitano, la de la suburbanización y la de la concentración metropolitana.

La organización del espacio metropolitano determina que los municipios conurbados no constituyan núcleos urbanos volcados sobre sí mismos (“centros de población”), sino aglomeraciones receptoras de enclaves industriales y ciudades dormitorio, o simplemente sólo esto último. Una planeación urbana efectiva podría lograr, a través de una distribución más adecuada y equitativa de los equipamientos, ciertos efectos positivos, pero difícilmente podría revertir la situación de los municipios conurbados dentro de la estructura metropolitana.

La lógica de la suburbanización de la población responde a razones diferentes de acuerdo con la clase social: búsqueda de espacios residenciales homogéneos y organizados según ciertos valores estéticos y de prestigio social en las clases medias y altas; reducción del costo de la vivienda o simplemente solución límite a la necesidad de vivienda, en el caso de las clases populares. Este modelo de desarrollo excluyente es también una forma de expresión de la estructura social en el espacio. Modelo y expresión cuya transformación no está presente en los objetivos y supuestos de la planeación metropolitana actualmente practicada.

La lógica de la concentración metropolitana potencializa los efectos de las otras dos y es atacada sólo en algunos de sus efectos por la modalidad actual de planeación. El propósito de contención de la mancha urbana posee un carácter puramente reactivo mientras no esté asociado a mecanismos que ofrezcan alternativas reales, capaces de operar de modo inmediato y directo. La planeación urbana puede lograr, en alguna medida, contener el crecimiento de los asentamientos en determinados lugares a costa de provocar su multiplicación en otros.

Todo esto no es lógicamente contradictorio con la institucio-

nalización de la planeación urbana en la zona metropolitana. La "estrategia de desconcentración puente" no parece haber dado resultados apreciables; el crecimiento urbano en los municipios conurbados sigue estando asociado en forma predominante a la suburbanización de la población. Esto no niega que la planeación haya tendido a ser incorporada como conjunto relevante de procedimientos y mecanismos en la formación de la política y la gestión urbanas. Tal incorporación posee un conjunto de efectos que, aunque no se han expresado en una estrategia de desarrollo metropolitano, sí pueden influir en la organización del espacio urbano.

Sobre la estructuración del espacio urbano existen algunos efectos previsible de la actual modalidad planificadora adoptada en la gestión urbana local.

En primer término, la densificación de las áreas habitacionales. En la medida que la política de contención de la mancha urbana en ciertos municipios resulte exitosa, promoverá la proliferación de la vivienda de renta de bajo costo, que se presentará cada vez más como una alternativa a la vivienda autoconstruida en las áreas más suburbanizadas.¹¹ Las zonas populares más consolidadas de municipios como Naucalpan y Tlalnepantla tenderán a generar una oferta creciente de vivienda de este tipo como una réplica de la vecindad en las zonas centrales del Distrito Federal.

En segundo lugar, la difusión de las "obras por cooperación" y una gestión urbana atada en mayor medida a la lógica del "déficit" que a la de los "líderes" y las clientelas locales, quizás dé lugar a un proceso de consolidación menos caprichoso de las colonias populares. De hecho esta orientación se convierte en algo cada vez más necesario para las autoridades locales, en tanto esgrimen para justificar su gestión el argumento de que "nuestra función es proporcionar servicios adecuados a la población que ya tenemos y no la de albergar nuevos habitantes".

Por último, la puesta en vigor de las zonificaciones secundarias y un mayor respeto por los ordenamientos urbanos seguramente repercutirán en una mayor preservación de ciertas áreas, en particular las de las clases medias y altas. Es precisamente en el terreno de la preservación donde las asociaciones de colonos de clase media han tenido hasta ahora su campo predominante de acción (véase Tarrés, M.L., 1986). La sanción y utilización en la gestión local de los planos reguladores para cada "localidad" (fraccionamientos, colonias,

¹¹ René Coulomb (1985) aporta interesantes elementos respecto a este fenómeno que denomina "alquiler periférico".

pueblos) otorga a estas actividades defensivas un punto de apoyo importante; tanto más cuanto más tiendan las autoridades locales a legitimar su gestión apoyándose en este referente.

Si la articulación política de la sociedad civil tiende a discurrir, como parece ser el caso, por los cauces de la reivindicación del ejercicio pleno de la ciudadanía y la lógica comunitario-defensiva,¹² la planeación urbana se presenta potencialmente no sólo como un instrumento de legitimación formal de las políticas públicas, sino también como el lugar de confrontación de las mismas por las diversas clases sociales. Esto requiere sin duda de un proceso ya en marcha de aprendizaje y de incorporación de intelectuales orgánicos. En el Distrito Federal, por ejemplo, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) ha venido desarrollando, a través de la organización de grupos de "solicitantes de vivienda", una estrategia de negociación con las autoridades del DDF y de la SEDUE, basada en la solicitud de la adjudicación de "reservas" para programas autogestionarios de vivienda.

Por su parte, los partidos de oposición de izquierda, bastante activos en los municipios conurbados, han desarrollado diversas acciones de ocupación de predios, creando situaciones de hecho que permiten negociar favorablemente la reubicación de los invasores en áreas incorporadas como reservas "aptas para el desarrollo urbano". Por otro lado, es posible observar que las autoridades locales, frente a la alternativa de gestación de movimientos reivindicativos conducidos por grupos de oposición, tienden a favorecer, en su papel de gestores efectivos de las demandas y conflictos localizados, a los consejos de colaboración municipal y los delegados municipales.

En lo que respecta a las clases medias y altas, el fantasma del crecimiento de partidos como el PAN y el PDM induce a las autoridades locales a procurar hacer efectivo el discurso de "acercar la autoridad y las decisiones a la ciudadanía" haciéndolas más receptivas a las denuncias de las asociaciones de vecinos respecto de irregularidades en el cumplimiento de las regulaciones vigentes y de deficiencias en la prestación de los servicios.

En todo este panorama, la institucionalización de la planeación urbana converge con los efectos de la reforma política, tanto los esperados como los inesperados. En efecto, en un municipio como Ecatepec, en el cual el predominio numérico de las clases populares es

¹² En relación con este concepto y para una aproximación reciente al tema de las nuevas formas de participación política en México, véase S. Zermeño, 1987.

abrumador, la principal fuerza de oposición a nivel electoral es el PAN, partido que en las elecciones municipales de noviembre de 1984 obtuvo 14.1 % de los votos válidos emitidos, y en las elecciones de diputados federales de julio de 1985 el 17.4 % (HAC de Ecatepec, 1986b).

Finalmente, conviene mencionar un aspecto de la suburbanización que no ha sido objeto de reflexiones sistemáticas. El hecho de que el crecimiento de la ciudad de México ha ido acompañado de una creciente segregación territorial de las distintas clases sociales ha sido señalado reiteradamente. Sin embargo, la magnitud de sus efectos sociales ha permanecido virtualmente ignorada. Mientras ciertos sectores de izquierda tienden a observar este fenómeno como una circunstancia que proporciona espacios adecuados para el trabajo político, para la derecha y buena parte de la opinión de clase media se presenta como un conjunto de efectos que reclaman la “protección de la ciudadanía” frente a un medio urbano percibido como crecientemente peligroso y hostil.

En este contexto, los espacios públicos en los que incursionan las clases media y alta tienden a constituirse en espacios cerrados y segregados y, al mismo tiempo, tales clases tienden a comprar la seguridad, la tranquilidad y el paisaje urbano procurando privatizar los espacios públicos. La lógica de la suburbanización no hace más que reforzar estas orientaciones al asignar a distintas clases espacios excluyentes. Quienes pueden, pagan individual o colectivamente esos bienes —colectivos en principio—; quienes no pueden, se convierten en las principales víctimas de los efectos de la desintegración social suburbana.

Promover la conformación de espacios socialmente integrados y heterogéneos constituye un objetivo que ha permanecido totalmente ajeno a la planeación urbana institucionalizada. No podía ser de otro modo tratándose de una planeación que toma como un dato la lógica social de la organización del espacio en la metrópoli mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1987). “La ciudad, la propiedad privada y el derecho”, México, El Colegio de México, 1989.
- Cruz, M.S. y M.A. Cancino, (1984). “Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México”, *Revista A*, núm. II, UAM-Azcapotzalco.

- _____ y E. Duhau, (1987). "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", *Sociológica*, núm. 4, verano, UAM-A, Dpto. de Sociología.
- Cornelius, Wayne (1980). *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política*, México, FCE.
- Coulomb, René (1985). "La vivienda en alquiler en las áreas de reciente urbanización", *Revista A*, vol. VI, núm. 15, UAM-Azcapotzalco.
- Duhau, Emilio (1985). "Reordenamiento urbano y desconcentración territorial", *Revista A*, vol. VI, núm. 15, UAM-Azcapotzalco.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (1987). *Gestión Financiero en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de Actividades, 1981-1986*, México, FONHAPO.
- Garza, Gustavo (1986). "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en B. Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Gobierno del Estado de México (GEM) (1983). "Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México", Sistema estatal integral de planeación, Toluca, GEM.
- _____ (1984). "Plan del centro de población estratégico de Ecatepec de Morelos", Toluca, GEM.
- _____ (1984a). "Plan del centro de población estratégico de Naucalpan de Juárez", Toluca, GEM.
- _____ (1984b). "Plan Estatal de Desarrollo Urbano", Toluca, GEM.
- Gobierno Federal Mexicano (GFM) (1983). "Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política", *Diario Oficial*, 3-2-83.
- _____ (1984). "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988", *Diario Oficial*, 25-IX-83.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos (HAC de Ecatepec) (1985). *Primer Informe de Gobierno*, Ecatepec.
- _____ (1986). *Segundo Informe de Gobierno*, Ecatepec.
- _____ (1986a). *Informe de Actividades enero-diciembre de 1985, enero-junio de 1986*, Ecatepec, Tesorería Municipal.
- _____ (1987). *Compendio de leyes y reglamentos municipales, 1985-1987*, Ecatepec.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez (HAC de Naucalpan) (1985). *Primer Informe de Gobierno*, Naucalpan.
- _____ (1985a). *Proyecto del Bando Municipal*, Naucalpan.
- _____ (1986). *Segundo Informe de Gobierno*, Naucalpan.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz (HAC de Tlalnepantla) (1985). *Primer Informe de Gobierno*, Tlalnepantla.
- _____ (1985a). *Plan de Desarrollo Municipal 1985-1987*, Tlalnepantla.
- _____ (1986). *Segundo Informe de Gobierno*, Tlalnepantla.
- Iracheta, Alfonso (coord.) (1984). *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca, GEM/UAEM.

- Legorreta, J. y M. Sil, (1986). "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", *Estudios Políticos*, Nueva época, vol. 4-5, núms. 4-1, octubre-marzo, UNAM, F.C.P. y S.
- Martínez Assad, C. y A. Ziccardi, (1986). "El municipio entre la sociedad y el Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 4, octubre-diciembre, ISS/UNAM.
- Melé, Patrice (1986). "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla", en Padua, J. y Vanneph, A. (comps.), *Poder local, poder regional*. México, El Colegio de México/CEMCA.
- Núñez, Óscar (1984). "Peripherie urbaine et intervention étatique a Mexico", en G. Burguel, et al. (comps.) *Le logement, L'état et les pauvres, Pratiques Urbaines 2*, Burdeos, CEGET.
- Schteingart, Martha (1981). "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 15, núm. 60, diciembre.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (1984). *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, México, SPP
- Tarrés, María Luisa (1986). "Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en Ciudad Satélite", *Estudios Sociológicos*, vol 4, núm. 12, El Colegio de México.
- Vanneph, A. y J. Revel-Mouroz, (1986). "La descentralización en Francia", en J. Padua y A. Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México/CEMCA.
- Ward, Peter (1986). *Welfare Politics in Mexico*. Papering over the Cracks. Londres, Allen & Unwin.
- Zermeño, Sergio (1987). "Hacia una democracia como identidad restringida: sociedad y política en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIX, núm. 2, abril-junio, ISS/UNAM.

EL PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY: ANTECEDENTES, ANÁLISIS Y SITUACIÓN ACTUAL

ROBERTO GARCÍA ORTEGA*

1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA LOCAL, 1960-1980

La ciudad de Monterrey, Nuevo León, ha sido una de las primeras en México en desarrollar acciones en materia de planificación urbana. Los antecedentes de los primeros estudios de un plan director de desarrollo urbano para Monterrey datan de 1945, aun cuando éste logra su cristalización y complementación técnica a nivel metropolitano hasta fines de la década de los sesenta. Estos planes, a pesar de carecer de sustento jurídico, constituyeron excelentes ejercicios técnicos que fueron importantes intentos de planear arquitectónicamente la expansión de la ciudad.

Fue por cierto durante la década de 1960, de acelerada y caótica expansión física del Área Metropolitana, cuando se consolida el proceso de metropolización iniciado en 1940 y cuyas características más relevantes son:

—expansión industrial y habitacional horizontal preponderantemente popular, dispersa en todas direcciones, particularmente a lo largo de las vías de penetración;

—consolidación de la conurbación y creciente proletarización de las cabeceras municipales vecinas;

—segregación social, geográfica y económica de la población (zonas centrales antiguas paulatinamente abandonadas por la élite,

* Director de Planificación del Desarrollo Urbano, gobierno del estado de Nuevo León.

con gran mezcla de usos del suelo, aunque bien infraestructuradas y equipadas, para clases medias; zonas periféricas bellas, bien comunicadas, infraestructuradas y equipadas para clases altas; zonas periféricas poco atractivas o industrializadas, mal comunicadas, insuficientemente infraestructuradas y peor equipadas para clases bajas);

—continuación de la especulación urbana mediante grandes baldíos intermedios plusvalorizados por la obra pública y con insignificante carga fiscal;

—concentración vertical creciente de comercio y servicios en el centro del primer cuadro mediante la “recuperación” paulatina de esas áreas decadentes, enviando a sus pobladores a la periferia;

—proliferación del fenómeno de “paracaidismo” o invasión ilegal de tierras urbanas por colonos pobres, marginados del mercado libre de terrenos por su débil capacidad económica;

—aparición de los embriones de los primeros subcentros comerciales y de servicios en las zonas periféricas de altos ingresos (Valle, Anáhuac, Tecnológico, Linda Vista, etc.) en contraste con la casi total carencia de ellos en las zonas periféricas populares, las cuales siguen dependiendo para todo del centro de Monterrey.

A fin de hacer frente al acelerado crecimiento urbano del citado periodo, el gobierno del estado se ve obligado a efectuar enormes inversiones para extender las redes de servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamientos sociales hacia las áreas de expansión. Todo ello en forma asistemática y en términos de costo-beneficio a corto plazo, atendiendo sólo a las presiones sociales más urgentes y, sobre todo, a los intereses económicos de los principales beneficiarios inmediatos del crecimiento urbano.

La terminación, a fines de la década de 1960, del Plan Regulador de Monterrey y sus Municipios Vecinos y su principal documento, “El Plan Director de la Subregión Monterrey”, no hizo cambiar radicalmente las políticas y acciones públicas urbanas de apoyo al *laissez-faire*.

El equipo autor del proyecto aplicó con profesionalismo los planteamientos ortodoxos del llamado “urbanismo comunitario federativo”, promovido por Gastón Bardet desde los años cuarenta en Francia y Bélgica. Sin embargo, pese al gran mérito y reconocimiento académico alcanzado por el Plan Director de la Subregión Monterrey, su aplicación efectiva no sólo fue limitada sino incluso desvirtuada, probablemente a causa de su difícil conciliación con el “modelo liberal urbano”, pero sobre todo por sus pretensiones en el detalle de los usos del suelo propuestos, por su insuficiente con-

certación social y su débil sustento jurídico. Ello le valió un escaso apoyo comunitario y político-legislativo por parte del gobierno e incluso serios ataques por parte de algunos grupos de poder económico local.

Del plan regulador sólo se adoptó aquello que no contraviniera el “modelo liberal del crecimiento urbano”, que cobró gran fuerza en esta década. Así, por ejemplo, fue adoptada la propuesta de estructura vial, revalorizadora de grandes propiedades y favorable al modelo de transporte individual, de las clases alta y media; pero fueron desechadas las propuestas de reservas territoriales públicas para la vivienda popular y para los equipamientos sociales secundarios y terciarios. En mayor o menor grado, según las autoridades en turno, el plan director de los sesentas fue reducido a un documento de negociación entre autoridad y promotor inmobiliario.

Además de constituir una “buena imagen técnica” y decorativa en las oficinas correspondientes, el plan director sirvió también para otorgar una flexible justificación, congruencia y seguimiento—algunas veces *a posteriori*— a numerosas obras públicas y privadas de urbanizaciones, servicios, equipamientos, infraestructuras y, sobre todo, de vialidad maestra, realizadas en cada sexenio. De “plan director” se fue transformando en “plan dirigido”, es decir, en una simple bitácora donde se registró la expansión de las grandes obras viales, el desarrollo urbano de ciertas áreas favorecidas y el crecimiento amorfo, la degradación central y el precarismo periférico del resto del Área Metropolitana de Monterrey.

2. CONSOLIDACIÓN DEL MARCO JURÍDICO PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA E INTENTOS RECIENTES PARA APROBAR EL PLAN DIRECTOR, 1980-1987

Aunque desde 1927 apareció la primera Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de Monterrey, no fue sino hasta 1980 cuando se consolidó el marco jurídico para la planificación urbana local con la aparición de la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León, la cual recoge los nuevos preceptos constitucionales y se enmarca en las leyes federales en la materia aparecidas en 1976. En efecto, en el artículo 1, fracción II, queda establecido como objeto de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León “fijar las bases a las que deberán apegarse en el ejercicio de sus atribuciones el gobernador del estado y los ayuntamientos para elaborar y autorizar planes

de desarrollo urbano, y las bases para que se expidan las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos”.

No obstante, el instrumento jurídico fundamental que sirve de sustento a la planificación urbana del Área Metropolitana de Monterrey lo constituye el decreto del 9 de enero de 1984 que declara la existencia de la zona conurbada del Área Metropolitana de Monterrey, integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, con base en la Ley de Desarrollo Urbano de 1980.

Este decreto, que crea la figura jurídica denominada “Área Metropolitana de Monterrey”, la primera con existencia formal en el país, es lo que imprime especificidad al caso de Nuevo León en materia de desarrollo urbano. El establecimiento de este instrumento jurídico local sirve de marco para precisar, con apego al texto constitucional, las modalidades y alcances del artículo 115, concerniente a la participación de los municipios conurbados en las tareas de desarrollo urbano del centro de población metropolitano que conforman.

Por la trascendencia que este decreto reviste, permítaseme repasar algunos de los artículos que lo componen.

Artículo primero. Para los efectos de la adecuada planeación de su desarrollo urbano en los términos del artículo 3, fracción III; 9, fracción VII, y 28 a 33 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, téngase a los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, como constituyendo un solo centro de población cuyos límites deberán ser determinados en su oportunidad por el H. Congreso del Estado, si a bien lo tiene, y por tanto sujetos en su crecimiento territorial a un mismo plan director de desarrollo que, consecuente con lo anterior, deberá ser conocido como *Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey*.

Artículo segundo. Se declara constituida la Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey con los representantes que acrediten los RR. ayuntamientos de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, con el objeto de sancionar en su caso como versión preliminar el anteproyecto del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey que ha sido puesto a su consideración por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación del Estado, y de que los ayuntamientos que los integran puedan someter dicha versión preliminar al procedimiento de consulta en sesión pública de los cabildos respectivos que ordena la referida ley.

Artículo tercero. Igualmente procederá la Comisión de Conurbación que se crea por este decreto a proponer, con base en los estudios de la versión preliminar mencionada, los criterios para que el ejecutivo del estado solicite al H. Congreso del estado la fijación de los límites del centro de población que configuran los siete municipios conurbados, y queden así determinadas, por exclusión, las áreas a que deben limitarse los planes municipales de desarrollo urbano correspondientes, atento a lo dispuesto por el artículo 32 de la misma ley.

El decreto en cuestión, además de adecuar y establecer las modalidades de las atribuciones municipales consagradas en el artículo 115 en materia de desarrollo en lo referente al caso del Área Metropolitana de Monterrey, crea también el órgano colegiado Comisión de Conurbación, integrado por los municipios metropolitanos y la autoridad estatal correspondiente. Dicha comisión tiene, entre otras funciones, la de sancionar el documento técnico de ordenamiento territorial urbano denominado Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, cuyo anteproyecto, según se establece en el mismo decreto, fue elaborado con la participación de las autoridades de los municipios referidos. Así, respetando los preceptos constitucionales del artículo 115, los municipios metropolitanos están en condiciones de asumir de manera "conjunta y coordinada" su corresponsabilidad entre sí y con el estado en la planeación y regulación del desarrollo urbano del Área Metropolitana de Monterrey.

Tras la conformación del marco jurídico para la planificación urbana del Área Metropolitana de Monterrey, se han sucedido dos intentos por aprobar versiones muy similares a la versión 1967 del Plan Director de Desarrollo Urbano.

En 1983, la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación encargó al mismo responsable del plan director de la subregión Monterrey de 1967 la realización de los trabajos de elaboración del Plan Director de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Monterrey. Fue realizada así una versión actualizada del documento elaborado en los años sesenta. Así, aun cuando los marcos jurídicos federal y local estaban ya bien establecidos, lo mismo que los criterios metodológicos y conceptos dictados a nivel federal, la versión 1983 del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey poco los tomó en cuenta. Se elaboró entonces un documento técnico con una estructuración y conceptualización muy particulares y alcances de detalle que iban más allá de lo establecido por las leyes y documentos federales y locales para los planes directores de desarrollo urbano de los centros de población.

Sin desconocer los aspectos positivos de los trabajos realizados, estos carecieron de la necesaria participación de los municipios metropolitanos en su elaboración. Aun cuando al finalizar estos estudios se sometió a la opinión de los cabildos correspondientes y del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano la llamada versión preliminar del plan director, salvo sus autores nadie más tuvo una participación significativa en la concepción de los principales planteamientos del plan director.

Nuevamente, este Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey careció de una suficiente concertación política y social. Aunado a lo anterior, de nueva cuenta las pretensiones de esta versión del plan director en cuanto a las precisiones de detalle de las propuestas de usos del suelo motivaron serios cuestionamientos por parte de algunos grupos de la iniciativa privada representados en el citado Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano. Éstos y otros problemas motivaron que el entonces gobernador, Alfonso Martínez Domínguez, postergara la aprobación de dicho documento.

El Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey de 1983 quedó sin aprobar y se mantuvo únicamente como documento técnico pero sin carácter obligatorio para ninguno de los sectores. No obstante, cabe subrayar que dicho documento continuó sirviendo de referencia y guía para la realización de numerosas obras de vialidad maestra. Del mismo modo, con frecuencia sirvió para normar el criterio de la Comisión de Planificación en los casos de aprobaciones o rechazos de desarrollos habitacionales, industriales y comerciales de cierta magnitud.

La postergación de la aprobación del plan director tampoco significó ningún obstáculo para la realización de importantes obras públicas de beneficio metropolitano durante el mismo período gubernamental, obras que en gran medida significaron el cumplimiento de algunos de los objetivos planteados por dicho documento. Baste citar que durante ese período fue cuando se realizaron las obras de regeneración urbana del corazón gubernamental de Monterrey a través del proyecto "Gran Plaza". Asimismo, se realizó la primera etapa del plan hidráulico para reducir el déficit de abastecimiento de agua al Área Metropolitana. Se continuaron y reforzaron los trabajos de FOMERREY para proveer de lotes con servicios básicos a las familias de escasos recursos. Se creó también el programa "Tierra propia", cuyo objetivo es regularizar la tenencia de la tierra en aquellos asentamientos ilegales creados con anterioridad a FOMERREY. Se creó también la Promotora de la Vivienda en Nuevo León

(PROVILEON) para realizar conjuntos habitacionales de interés social en las reservas territoriales heredadas del patrimonio del extinto INDECO e incrementadas mediante la afectación de gran parte del ejido San Bernabé Topo Chico.

El segundo intento reciente de lograr la aprobación del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey ocurrió al inicio del actual período gubernamental de Jorge Treviño Martínez. Retomando los estudios de 1983 y actualizando sus cifras y aspectos más relevantes a cargo del mismo responsable anterior y en gran medida del mismo grupo de trabajo, se ha elaborado la versión de 1986 del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey. El proceso de la versión de 1983 se repite casi íntegramente. Se trata básicamente del mismo documento, de los mismos alcances y se topa nuevamente con los mismos problemas de falta de concertación técnica, política y social que terminan por bloquear su pretendida aprobación.

En esta ocasión, las críticas a la versión de 1986 del Plan Director fueron principalmente las siguientes:

A veinte años de la versión de los años sesenta los planteamientos del plan director no han variado sustancialmente, ni tampoco sus alcances geográficos ni de detalle. Los límites planteados para la zona urbana propuesta son los mismos, aun cuando se habla de un plan director al año 2010 y no al 2000 como en los casos anteriores.

El grado de precisión de la carta síntesis del plan en lo referente a los usos y destinos del suelo propuestos motiva protestas, ya que señala diversos terrenos como reservas necesarias en un mediano o largo plazo, sin plantear el mecanismo para que el Estado pueda hacer uso legal de ellos.

En los aspectos legales no incluye el marco jurídico de soporte al plan ni la propuesta para el establecimiento de los límites de los centros de población que conforman los municipios conurbados, y que se habían enunciado en el decreto de aprobación de 1984 en el que se declaró la existencia de la zona conurbada metropolitana.

No obstante la nueva postergación de la aprobación del plan, en la práctica ciertas acciones públicas recientes se orientan al cumplimiento de algunos objetivos planteados en el documento. Las autoridades gubernamentales responsables del desarrollo urbano, respondiendo a las necesidades de la administración urbana del conjunto metropolitano, han continuado creando organismos de participación coordinada entre el gobierno del estado y los municipios conurbados para la solución de los problemas urbanos más urgentes.

Así, a fines de 1987 se crea el Sistema Metropolitano para el Procesamiento de Desechos Sólidos (SIMEPRODESO), actualmente en vías de consolidación con el apoyo de los municipios metropolitanos y cuyo objeto es racionalizar y hacer eficiente el servicio de disposición final de los desechos sólidos, a fin de evitar la contaminación creciente que desde hace tiempo se sufría por esta causa. Tratando de sentar las bases para una solución definitiva al serio problema del transporte colectivo del Área Metropolitana, en los primeros meses de 1988 se puso en operación el organismo METRORREY, con objeto de realizar y administrar el sistema metropolitano de transporte masivo tipo Metro, cuya primera etapa ya se ha iniciado. Otro proyecto de gran trascendencia social es la creación de un nuevo parque metropolitano en los terrenos hasta hace poco ocupados por la Fundidora de Monterrey. En todos los casos se ha contado con el apoyo decidido de las autoridades federales correspondientes, tanto para la obtención de los créditos requeridos como en todas las gestiones para la realización de dichas obras. Si bien las gestiones no fueron sencillas dada la carencia de un plan director aprobado, cabe señalar también que esta situación tampoco constituyó un obstáculo insalvable para la consecución de los objetivos planteados.

3. LA VERSIÓN 1988 DEL PLAN: UN ESQUEMA DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO

En virtud de las diferencias de opinión suscitadas durante el proceso de consulta de la versión 1986 del plan en algunos ayuntamientos metropolitanos, sumadas a las observaciones de forma y fondo emitidas tanto por las autoridades federales correspondientes como por algunos grupos de la comunidad a través del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, las autoridades estatales en la materia decidieron considerar las aportaciones recibidas y resolver algunos aspectos conflictivos del plan director. Así, en mayo de 1987, bajo la responsabilidad de un grupo de trabajo distinto al anterior, concebido como apéndice técnico de la Comisión de Conurbación, organismo responsable según la ley local de realizar el plan, se inician los trabajos de reestructuración y replanteamiento del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey.

Como preparación de los trabajos, se realizó una serie de reuniones de acercamiento y de intercambio de opinión con los principales grupos inconformes, tanto privados como pertenecientes a

los municipios metropolitanos. Se trató de subrayar con ellos los aspectos del plan en los que había mayores coincidencias y de aclarar los aspectos en que existían divergencias. La autoridad estatal estimó también conveniente restablecer la comunicación con las autoridades federales en la materia, les solicitó su asesoría y participación, así como la precisión de las observaciones y sugerencias emitidas respecto a la anterior versión del plan director.

En suma, se trató de subsanar los problemas de falta de concertación y comunicación local y extralocal que caracterizaban a las anteriores versiones del plan director. Enseguida, con el apoyo de metodología, normatividad y conceptualización federales para la elaboración de planes de desarrollo urbano, se elaboró un programa de trabajo que se presentó a las autoridades estatales y a la Comisión de Conurbación. El compromiso consistió en elaborar en seis meses una versión modificada del plan, es decir, terminarlo para noviembre de 1987.

En el transcurso de los trabajos se realizaron diversas reuniones con los funcionarios federales del área correspondiente, quienes, además de aportar su asesoría, propiciaron algunas reuniones de intercambio de experiencias con autoridades homólogas de otros estados y ciudades. Paralelamente a lo anterior, se celebraron varias reuniones para recabar información e intercambiar opiniones con los alcaldes y funcionarios municipales de la conurbación, a fin de involucrarlos en la mayor medida posible en el proceso de elaboración de una versión preliminar de trabajo del nuevo Plan Director del Área Metropolitana, considerando las aportaciones recibidas.

Se acordó tratar de lograr la más amplia concertación posible en torno a un documento general tipo "Esquema director de desarrollo urbano metropolitano" y dejar a los equipos municipales la responsabilidad de la elaboración de los planes parciales de detalle, en donde se precisarían las propuestas de ocupación específica del suelo. En síntesis, se estableció una clara delimitación de los alcances generales del nuevo plan director, el cual no debía pretender sustituir los necesarios estudios de detalle que, en forma concertada con la comunidad, han de realizar los municipios conurbados, asumiendo así las atribuciones que les fueron conferidas en el artículo 115 constitucional.

En enero de 1988 se entregó para su revisión y ajuste la versión preliminar de trabajo del nuevo Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey a los representantes de los municipios miembros de la Comisión de Conurbación. Previo a lo anterior, se había

enviado un ejemplar de dicho documento a las autoridades federales correspondientes, así como al vocal ejecutivo del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano para recibir sus opiniones al respecto. Posteriormente se celebraron varias reuniones de trabajo para exponer con detalle los aspectos relevantes de la última versión del plan e informar a los grupos de opinión y a los miembros de la Comisión de Conurbación cómo se habían considerado sus observaciones y sugerencias.

Entre los aspectos relevantes de la nueva versión del documento sobresale el relativo a la forma y dimensión del área de expansión urbana propuesta. Ésta incorporaba la petición por parte de ciertos grupos de promotores privados de ampliar la zona prevista de expansión noreste y oriente de la ciudad y precisaba más el límite físico de la zona urbana de expansión prevista, sobre todo ante el hecho insoslayable de que ya existía una conurbación física entre los municipios de Juárez y García. En virtud de lo anterior se puso a consideración de la Comisión de Conurbación el establecimiento del arco vial como límite físico de la zona de expansión futura de la mancha urbana metropolitana. El planteamiento fue aceptado por los miembros de la Comisión y particularmente por los representantes de los dos nuevos municipios involucrados, a los que por primera vez se invitó a participar.

Otra de las aportaciones de la actual versión del plan director la constituye la fijación de los límites del centro de población metropolitanos, aspecto que había quedado pendiente en el decreto que creó la conurbación de la zona metropolitana de Monterrey.

No obstante el aceptable nivel de acuerdo común alcanzado entre autoridades y algunos grupos de opinión en torno al nuevo Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana, su aprobación legal no se logró sino hasta el 1° de noviembre de 1988, cuando fue promulgado oficialmente por el gobernador Jorge Treviño. Esta aprobación, en última instancia, es de gran importancia, pues con ella se podrá exigir su observancia y servirá de base para expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos del suelo urbano.

Sobre el procedimiento jurídico establecido por la actual Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León, lo menos que se puede decir es que no es suficientemente sencillo ni ágil. En el caso del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, ha sido necesario además modificar el decreto que creó la conurbación metropolitana para formalizar la inclusión de los municipios de Juárez y García.

4. CONCLUSIONES

En una metrópoli como Monterrey, donde la tradición y la fuerza del liberalismo económico sustentado en un dinámico capitalismo industrial están muy arraigadas, no es sorprendente que la ciudad haya crecido preponderantemente según las reglas del mercado libre. Tampoco es sorprendente el gran peso político y económico que tienen algunos grupos de la iniciativa privada para intervenir cualitativamente y cuantitativamente en el crecimiento urbano del Área Metropolitana de Monterrey. Dichos grupos han sido los que esencialmente se han ocupado de llevar a cabo las promociones y realizaciones urbanas económicamente más rentables y los que en mayor grado se han beneficiado de las plusvalías generadas por la cuantiosa obra pública de infraestructura, vialidad y equipamiento que ha seguido a la acelerada expansión metropolitana.

La enorme capacidad de presión y de negociación política de dichos grupos ante el estado se manifiesta en su activa participación en el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, lo cual les ha permitido, trabajando en buena y estrecha relación con la autoridad, lograr que ciertos aspectos considerados lesivos a sus intereses en el Plan Director de Desarrollo Urbano fueran eliminados o modificados.

El activismo de dichos grupos privados contrasta con la pasividad y abulia de los grupos gremiales y sindicales, también representados en el multicitado Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano. Tal parece que quienes debieran distinguirse por la defensa de los intereses colectivos no parecen interesarse en este ángulo de la cuestión urbana, en virtud quizás de que están demasiado ocupados, entre otros asuntos, tratando de incrementar su participación en el INFONAVIT para así multiplicar los dividendos de sus empresas constructoras de vivienda, o luchando por ganar nuevas posiciones políticas.

Con respecto al nivel de intervención de los municipios metropolitanos en la planificación del desarrollo urbano de la zona de conurbación de Monterrey, existen fuertes desequilibrios derivados de la desigual formación y experiencia de los equipos de planificación urbana municipales, los cuales existen sólo en la mitad de dichos municipios.

No obstante lo anterior, los grupos municipales más consolidados como son el de San Pedro Garza García y el de Monterrey, apelando al artículo 115 constitucional, reclaman una participación más activa y directa en las decisiones que atañen al desarrollo ur-

bano de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Incluso el municipio de San Pedro cuenta desde 1982 con un proyecto de plan de desarrollo urbano, cuya aprobación ha estado siempre supeditada a la del plan director metropolitano, por lo que la reciente aprobación de este último permitirá la legalización de este tipo de planes municipales.

Todo parece indicar que en el caso del Área Metropolitana de Monterrey, la autoridad empieza a superar la etapa del “plan director rígido e inoperante” y se perfila paulatinamente hacia la adopción de un “esquema director de desarrollo urbano flexible y operativo”. Asistimos quizás (en México desde 1980 y en Nuevo León desde 1987) a un proceso que se inició desde fines de los años cincuenta en los casos francés y español: * la sustitución del “urbanismo reglamentario”, producto exclusivo de especialistas, por un “urbanismo operativo”, “concertado”, producto de la búsqueda del equilibrio de fuerzas e intereses entre las autoridades y los grupos sociales con poder político y económico. Situación en la que a la autoridad, después de plantear las reglas básicas y tratar de inducir la toma de decisión más justa a favor de la colectividad, le correspondería en última instancia hacer una síntesis mediante documentos generales de los acuerdos tomados entre las partes. En contrapartida, tendería a corresponder a los grupos con poder económico la realización de los planes operativos de detalle y, obviamente, la ejecución de los proyectos y programas de urbanización específica que de éstos surjan.

La especificidad del proceso mexicano, cuya concepción está basada a todas luces en las experiencias europeas, pareciera ser el hecho de que la autoridad, al intentar participar de las plusvalías generadas, no ha dejado siempre en manos de la iniciativa privada los grandes proyectos de actuación urbanística. El desarrollo “Río Tijuana” en Baja California, administrado básicamente por la federación y el proyecto “Gran Plaza” en Nuevo León, realizado por el gobierno estatal, son sólo dos ejemplos de ello.

Por último, en el caso de Nuevo León, tengamos presente que las relativamente exitosas acciones de urbanismo emprendidas —así como los razonablemente eficientes organismos metropolitanos crea-

* Véase al respecto de estos procesos el interesante capítulo “Perspectivas recientes del nuevo derecho comparado europeo occidental, en materia de urbanismo y vivienda para los trabajadores”, de Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Eduardo García de Enterría (comps.), en *Jesús Silva Herzog, Miguel González Avelar y J. Cortiñas-Pelaez. Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977: 329-348.

dos para resolver el problema de las invasiones de predios, prestar y administrar ciertos servicios públicos supramunicipales— han sido realizadas hasta noviembre de 1988 sin contar con un plan director de desarrollo urbano aprobado. ¿Significará una mejora importante para la planificación metropolitana de Monterrey el reciente decreto que legaliza el plan?

ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA: EL TRANSPORTE PÚBLICO EN GUADALAJARA

ALBERTO LEONEL DE CERVANTES

El propósito de este trabajo es analizar los elementos principales que intervienen en la gestión de servicios y obras de infraestructura en conglomerados de corte metropolitano. A partir del desarrollo de los conceptos de área o zona metropolitana, conurbación y metrópoli, se presenta un marco teórico que introduce los múltiples elementos que intervienen en el problema, incluyendo los urbanísticos, políticos, económicos y administrativos en lo que se conoce como "teoría de las escalas". Analizando el caso concreto del servicio de transporte para la Zona Metropolitana de Guadalajara se afirma que la asignación de competencias para la prestación de un servicio —municipales, estatales o federales— debe surgir de un estudio exclusivo para cada obra y servicio, más que de una normatividad homogénea con pretensiones de aplicación general en el país.

1. LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Para definir una zona o área metropolitana se han utilizado diversos criterios en diferentes épocas y en distintos países. En estas definiciones existen generalmente, como elementos recurrentes, factores geográficos, políticos y socioeconómicos. Desde la clasificación de las "Standard Metropolitana Areas", utilizada desde los años cincuenta por la Oficina del Censo en los Estados Unidos, como aquellas ciudades con una población mínima de cincuenta mil habitantes que constituyen el centro de una aglomeración de varias localidades, hasta definiciones de carácter más funcional, como la de nueve puntos utilizada en trabajos de la Organización de las Naciones Unidas, en donde sobresalen sus características de aglome-

ración de localidades en torno a una ciudad central que domina la región, la de ser centro de un nudo de comunicaciones, así como la de experimentar una rápida expansión demográfica y urbanística.

Las legislaciones nacionales en materia urbanística de diversos países han considerado necesario establecer criterios para formalizar la presencia del fenómeno, como en el caso de Colombia donde se establece, entre otros requisitos, que "para que dos o más municipios de un mismo departamento se organicen como Área Metropolitana...(que) el conjunto de municipios tenga una población no inferior a 300 000 habitantes y que la población del municipio principal no sea inferior a 250 000 habitantes (Decreto 3-104, art. 2, inciso 2). El III Plan de Desarrollo Económico y Social español (1972-1975) identifica y clasifica centros y subcentros de desarrollo, entre los cuales califica a las áreas metropolitanas, definiéndolas en función de tres factores: volumen de población, desarrollo socioeconómico y planeamiento urbano; dentro de este grupo de ciudades, según estimación de Araujo García (Araujo García, Ana Elvira, 19:14), las clasificaciones como "grandes áreas metropolitanas" tendrían todas, en 1980, más de 750 000 habitantes. En otros países, como en Brasil, el propio legislador ha reconocido la existencia del fenómeno y en tal virtud, ha decretado la existencia de Regiones Metropolitanas.¹

En estos casos, la legislación formal del fenómeno da lugar al nacimiento de nuevas instituciones, como la alcaldía metropolitana, en Bogotá, Colombia; los múltiples organismos metropolitanos brasileños, o la por tantos años prestigiada Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO).

Decretada o no, la existencia del fenómeno metropolitano es una realidad insoslayable que modifica las formas de vida urbana de un país y de sus sistemas institucionales. En este sentido, tienen especial relevancia las afirmaciones de Ana Elvira Araujo García en el sentido de que,

lo que en cualquier caso constituye un problema importante es el actual descompás entre las estructuras jurídico-públicas locales que vertebran el territorio y la realidad fáctica de las aglomeraciones metropolitanas. Ocurre, así, que en una misma área, ejercen su jurisdicción o competencia una multiplicidad de entidades y organismos que suelen actuar sin coordinación alguna y aun con frecuencia con celos y re-

¹ Brasil, Ley Complementaria núm. 14, julio de 1973, que crea ocho regiones metropolitanas y sus organismos correspondientes.

celos, defensas a ultranza de propias competencias nunca ejercidas, etc. El resultado es, la mayoría de las veces, de graves consecuencias para el ciudadano: déficits notorios de infraestructuras (abastecimiento de agua o luz, alcantarillado, pavimentación, alumbrados, etc.), irracionalidad en los asentamientos urbanos, deficiencia en los transportes, congestión del tráfico, polución de aguas y atmósferas, ruidos, falta de servicios sociales...

O como explica Pou Viver (Pou Viver T., 1970:43):

La problemática enunciada de múltiples competencias funcionales y territoriales, reconocidas por cuantos se han asomado mínimamente al estudio de las áreas metropolitanas, ha llegado a exponerse como elemento definidor de la existencia de un área metropolitana, la cual ha sido definida como la existencia de muchos gobiernos dentro de una estructura económica y social común (Robert C. Wood/1957).

En México, el problema se presenta con diversos grados de intensidad, aunque el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México constituye uno de los más extensos y complejos en el mundo. La segunda y tercera principales concentraciones urbanas del país —Guadalajara y Monterrey, respectivamente— constituyen también casos clásicos de este fenómeno que Ribas i Piera ha calificado como “el grado superior del ser ciudad” (Manoel Ribas i Piera, 1979:11). En grado menor, aunque con evidentes problemas generados tanto por su dinámica de crecimiento como por el fraccionamiento político-administrativo de sus territorios urbanos, existen otras localidades entre las que se destacan las ciudades de Tijuana-Tecate, Torreón-Gómez Palacio, Tampico-Ciudad Madero y Coahuila-Coahuila, todas ellas con poblaciones más numerosas de las que tipifican legalmente a las áreas metropolitanas en otros países en donde se ha modificado, consecuentemente, el marco institucional de gobierno de dichas áreas.² Adicionalmente existen en México otras localidades más pequeñas en las que, si bien no se presentan las características funcionales y de magnitud de las áreas metropolitanas, sí se presenta, de manera incipiente, el fenómeno de la “conurbación”, término acuñado por el biólogo y urbanista escocés Patrick Geddes (1854-1932) para describir una larga concentración de comunidades urbanas (citado en W. Arnold, 1974:295).

² Para 1980 en México, se han delimitado 26 zonas metropolitanas que significan un importante aumento respecto a las 12 existentes en 1960 (véase M.E. Negrete Salas y H. Salazar Sánchez, 1986:97).

Este concepto ha sido recogido por nuestra legislación a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Respecto de las diferencias semánticas entre los términos de "conurbación", "metrópoli" y "área metropolitana", León Cortiñas-Peláez las explica así (1969:162):

Por metrópoli entendemos la ciudad principal que extiende su influencia a una zona circundante constitutiva de la denominada área metropolitana. La idea de metrópoli sugiere una zona densamente organizada, con un alto nivel demográfico, que comprende una población de actividades diversificadas, fundamentalmente no agrícolas. Una metrópoli aislada podría configurarse como un gran compacto urbano que termina más o menos abruptamente en el campo (caso de ciudades suecas), pero usualmente esta expresión remite por contraste a un área en la que aparece una ciudad principal y una serie de núcleos conexos sobre los que extiende su influencia. Por supuesto que el esquema del área metropolitana no excluye la existencia de otro centro, subsidiario o no, de tamaño importante (y tendríamos entonces metrópolis bi o multinucleares, con o sin centro dominante).

La aglomeración urbana se refiere a veces a un fenómeno sustancialmente similar y en otras se utiliza como sinónimo de conurbación, la cual sólo califica la presencia de un tejido urbano más o menos discontinuo sin pronunciarse sobre la jerarquización de sus centros integrantes.

En México el fenómeno metropolitano involucra a una gran parte de la población nacional. Considerando únicamente a las ciudades de Monterrey, Guadalajara y México, más de 24 millones de personas participan de esta forma de vida urbana. Si se toman en cuenta las aún fuertes tasas de crecimiento que estas ciudades mantienen, y la gradual formación de otros conjuntos metropolitanos en otras partes del país, la magnitud e importancia del fenómeno continuarán en aumento en el futuro previsible, de manera similar a las tendencias de concentración de población que se presentan actualmente en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Para atender a estas nuevas características del fenómeno urbano en nuestro país, a partir de 1976 se han introducido importantes modificaciones a la Constitución general y a su legislación reglamentaria, adoptándose, a partir de entonces, el concepto de la conurbación para caracterizar esta particular estructuración de las áreas urbanas y sentar con ello las bases para la actuación concurrente y concertada de los diferentes niveles de gobierno participantes en el ordenamiento urbano. Sin embargo, las modificaciones al marco

jurídico del desarrollo urbano tienen un alcance limitado, en virtud, principalmente, de una celosa preservación del sistema de tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, sin autoridades intermedias entre estos tres.

Con este limitado esquema legal de gestión metropolitana, algunos servicios urbanos se vienen prestando en las principales áreas metropolitanas del país en condiciones de fragmentación, competencia y desigualdad, circunstancia que se acentúa en el Área Metropolitana de la Ciudad de México como consecuencia del peculiar régimen de gobierno del Distrito Federal, cuyas diferencias con los tipos de gobierno estatal y municipal no son suficientemente consideradas en los ordenamientos legales que rigen el quehacer urbanístico, básicamente la Ley General de Asentamientos Humanos y el artículo 115 constitucional, modificado y adicionado por última vez en febrero de 1983, y que contiene, entre otras disposiciones para los estados y los municipios, las previsiones para la prestación de los servicios públicos, de la siguiente manera:

III.— Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

VI.— Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.

Para el caso del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria del artículo 73, fracción

VI, base 1ª de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —que asigna el gobierno del D.F. al presidente de la República, “quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectivamente”— contiene las bases legales para la prestación de los servicios públicos y para la posible concesión de los mismos.

Una diferencia fundamental entre este ordenamiento y el artículo 115 citado es que, en el caso del DDF, no hay una relación de los servicios públicos que este organismo pudiera prestar. El artículo 23 de la Ley Orgánica del D.F. señala que

se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

Y con relación a la interdependencia con las entidades geográficas colindantes, el artículo 30 de la misma ley señala que

El Departamento del Distrito Federal podrá celebrar convenios con los estados y, en su caso, con los municipios, a efecto de que el propio departamento pueda prestar los servicios públicos concesionados a los habitantes de los estados y municipios, o estos últimos a los habitantes del Distrito Federal.

Además, el artículo 31 añade que

cuando exista en ejecución un plan regional de urbanismo que comprenda a varios estados y el Distrito Federal, los convenios relacionados con los servicios públicos a que se refiere el artículo precedente se formularán conforme a las disposiciones de ese plan regional.

Entre ambos ordenamientos —el que rige la prestación de servicios municipales y el que lo hace para el D.F.— se aprecian diferencias respecto a la posibilidad de prestación de servicios cuyas características técnicas obliguen a tratamiento conjunto, de escala metropolitana o conurbada. Para casos como las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey, que se dan dentro del territorio de una sola entidad federal, el texto del artículo 115 prevé no sólo la coordinación intermunicipal sino, incluso, la asociación, además de que da a los gobiernos estatales “el concurso” que fuere necesario. En cambio, la posibilidad de colaboraciones similares en

casos de conurbación con otra entidad federativa es más limitada e imprecisa. Limitada, porque se refiere a territorios municipales conurbados sin explicitar si el territorio del D.F. puede considerarse como municipal para tales propósitos; imprecisa porque se refiere a “planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros”, y cabría preguntarse si la puesta en práctica, operación y mantenimiento de un servicio público cabe en el término de “regular el desarrollo”, ya que ni en el artículo 115 ni en la Ley General de Asentamientos Humanos se aportan definiciones que permitan darle tal interpretación a un término tan general. En todo caso, cabe pensar que no es tal el propósito que inspiró el texto de la LGAH en materia de conurbaciones; al respecto cabe citar aquí tres párrafos de la exposición hecha por el entonces secretario de la Presidencia, con motivo de la presentación, en la Cámara de Diputados, del proyecto de la ley citada, respecto de si “se limita la soberanía local y si los servicios se federalizan o, por el contrario, seguirán siendo competencia local con una supervisión federal”:

...la comisión de conurbación que se cree no es sustitutiva de la soberanía de los estados; no sustrae soberanía a los estados ni a los municipios, sino que actúa como foro para que coordinen sus actividades. Cada uno, en el ámbito de su competencia, convendrá lo que sea posible convenir: aquello que no esté en contra de su legislación interna y de la correspondiente constitución local.

Se parte del principio general de que, conociéndose los diversos puntos de vista en el seno de una Comisión, el razonamiento y la buena voluntad, la buena fe que tengan todas las autoridades que participan permitirá adoptar disposiciones comunes convenientes, pero subrayo, en todo aquello que sea jurídicamente posible.

Por último, sobre si habrán de federalizarse o no todos los servicios en esa zona, pienso que las respuestas anteriores evidencian que esto no ocurrirá de ninguna manera. Los servicios seguirán siendo proporcionados por las mismas autoridades y las diversas atribuciones seguirán siendo cumplidas por cada una de las autoridades competentes.³

2. EL MARCO TEÓRICO: LA “TEORÍA DE ESCALAS”

Para comprender mejor la problemática de la gestión metropolitana, es conveniente recurrir a un marco teórico que incluya, además de los elementos propiamente urbanísticos, los correspondientes al

³ Ignacio Ovalle Fernández, el 26 de diciembre de 1975, en respuesta a la pregunta formulada por el diputado Luis León Alponte.

análisis político, económico y administrativo. En este trabajo hemos aplicado, con evidentes limitaciones, la "teoría de escalas" desarrollada en el Instituto Brasileño de Administración Municipal bajo la coordinación de Ana María Brasileiro.

Recurriendo a este enfoque teórico y seleccionando un servicio público en una zona metropolitana, trataremos de demostrar que la asignación de competencia para la prestación de un determinado servicio urbano a las posibles autoridades municipales, estatales o federales, debe proceder más de un estudio casuístico que de una normatividad homogénea de aplicación general en el país. Esto únicamente será posible si la legislación federal en la materia sienta previamente las normas para esta actuación urbanístico-administrativa diferenciada.

El estudio acerca de los servicios metropolitanos de Río de Janeiro para el caso brasileño parte de dos premisas básicas: en primer lugar, "el reconocimiento oficial del fenómeno metropolitano y de la necesidad de encontrar soluciones nuevas para los problemas que afligen a los grandes centros urbanos brasileños (que) llevó, ya tardíamente, a la creación de una nueva entidad administrativa: la 'región metropolitana'"; en segundo lugar, la redistribución de competencias gubernamentales preexistentes, que forzosamente se provoca con la creación de la nueva entidad administrativa.

Esta redistribución de competencias fue determinada, en primera instancia, por la propia ley que creó las regiones metropolitanas brasileñas, al definir a estas instituciones como órganos de planeamiento, programación y coordinación de los servicios comunes a los municipios que las integran, los cuales son considerados de interés metropolitano, tales como agua, drenaje, transporte, uso del suelo, control de polución ambiental, etc. (Brasil, Ley Complementaria núm. 14, 8 de julio 1973).

Aun siendo diferente de las provisiones constitucionales mexicanas en la materia, las instancias metropolitanas no constituyen un cuarto nivel de gobierno entre el municipio y el gobierno estatal brasileños, pero dan lugar al doble fenómeno de centralización y descentralización de funciones administrativas. En el primer caso, a través de la absorción, por las entidades metropolitanas creadas, de funciones tradicionalmente confiadas a los municipios; en el segundo, por la adopción, por las mismas entidades metropolitanas, de competencias o servicios de responsabilidad de otros órganos del gobierno estatal.

Este desplazamiento o redistribución de competencias y los criterios que pueden regirlo son materia de interés para nuestro estu-

dio, pues aunque nuestra legislación urbanística no prevé explícitamente la creación de entidades administrativas metropolitanas, tampoco las niega y de hecho existen, aunque parcialmente concebidas, dedicadas a la prestación de un servicio específico.

El valor para nuestro estudio del trabajo de A.M. Brasileiro se desprende, no de la revaloración que hace de las instituciones creadas en Brasil a partir de su propia legislación y de su particular problemática metropolitana, sino del intento de aportar elementos teóricos “que pudiesen orientar la identificación de los servicios y actividades a ser asumidas a nivel metropolitano, procurando algo semejante a una unidad de medida que permitiese el dimensionamiento de un servicio (o parte de él) en relación a la administración de nivel metropolitano” (A.M. Brasileiro, 19 :26). Este tipo de análisis es de suma importancia en las grandes ciudades mexicanas donde la prestación de algunos servicios en manera fraccionada es causa de ineficiencia e inequidad.

Sobre estas bases es que Brasileiro propone el “criterio de escalas”, que se aplica en unos casos a la evaluación de un servicio determinado y en otros a la institución que los presta. Las escalas propuestas son de cinco tipos: geográfica, económica, financiera, técnica y de poder político. Las dos primeras son aplicables gubernamentalmente a los servicios y las tres últimas a las entidades gubernamentales, aunque “ambas categorías de escalas tienen un mismo objetivo, esto es, buscan adecuar el tipo de servicio a la entidad gubernamental, difiriendo apenas en el método a través del cual llegan a ese resultado”. Además, no son mutuamente excluyentes, se interpenetran y se refuerzan mutuamente y su aplicación concomitante puede resultar en indicaciones divergentes.

En el siguiente apartado estudiaremos un caso del servicio de transporte público en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y posteriormente haremos la evaluación de sus alternativas de asignación lógicas entre los distintos niveles de gobierno y dependencias participantes.

3. EL TRANSPORTE COLECTIVO EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

a) Situación general del servicio de transporte

El transporte urbano de pasajeros en la ZMG se realiza fundamentalmente por medio de autobuses, con una complementación mi-

noritaria de trolebuses y de unidades combi colectivas ("decapeseras"). De acuerdo con datos del Departamento de Tránsito del Estado, al mes de diciembre de 1986, en la ZMG contaban con registro autorizado 2 771 autobuses, además de los 95 trolebuses y las 780 combis reportadas por la empresa pública SISTECO-ZOME (Diario *El Occidental*, dic./14/1987, secc. B:1). De acuerdo con la misma fuente, sin embargo, los vehículos existentes son menos que los permisos otorgados (2 561 autobuses) y de éstos, el número real en operación es aún menor, estimándose en 2 320 unidades, incluidos los trolebuses.

Por lo que toca al número de usuarios de este medio de transporte, no se dispone de estudios actualizados y confiables que aporten estos datos. No obstante, es de conocimiento común en los diversos medios locales, tanto académicos como oficiales, estimar que como mínimo el 75% de la población de la ZMG depende de este medio de transporte, lo que da como resultado un permanente sobrecrepo en las unidades.⁴

Teniendo en consideración la extensión alcanzada por el área urbanizada (más de 20 000 ha) y la limitada accesibilidad a colonias marginadas asentadas en cerros y barrancos, además de la falta de continuidad en muchas de las arterias del sistema vial primario de la ciudad, los tiempos de transportación vivienda-trabajo llegan a ser, en los peores casos, de más de noventa minutos.

Por las características técnicas del transporte a base de autobuses con motor diesel, uno de los aspectos que más controversia generan entre la población es el relativo a la contaminación, pues sin que éstos sean la fuente más importante de polución del aire, son la más visible y a la que más duramente se censura, puesto que sus abundantes emanaciones de humo son consecuencia de la falta de dispositivos de control al fabricarse y de su bajo mantenimiento.

Las decisiones en materia de rutas son también causa de grandes conflictos. En primer lugar, porque la tradición, la falta de planeación del transporte y la prepotencia de los permisionarios convirtieron el área central de la ciudad, a lo largo de los años, en el punto obligado de paso de la inmensa mayoría de las rutas, con los

⁴ Como dato de comparación, es interesante hacer notar que en la Zona Metropolitana de Monterrey circula el mismo número de autobuses (2 319) y casi el doble en número de peseras (1 300), para dar servicio a una población 25% más reducida (2.4 millones). Si se consideran los datos de aforos del Comité Técnico para la Racionalización del Transporte, la relación sería más crítica: existen 1 864 autobuses y 73 trolebuses en circulación en la ZMG.

consecuentes problemas de tránsito generados con ello. En segundo lugar, porque, en esa misma tesitura de fuerza política, las líneas que el gobierno ha dejado operar a las unidades administrativas son menos rentables que las autorizadas a los permisionarios. Finalmente, porque el intento de cambio general del sistema de rutas existentes por uno de tipo ortogonal implantado por el gobierno del estado en 1985, tuvo que ser cancelado una semana después, antes de haber sido plenamente ensayado, a consecuencia del boicot organizado por los permisionarios, que se opusieron a prestar el servicio, y por la propia población, tanto usuarios afectados como vecinos de las calles incluidas en las nuevas rutas en áreas residenciales.

Los anteriores factores, aunados al siempre sensible tema de las tarifas, han dado lugar, especialmente durante la última década, a graves confrontaciones sociales y políticas entre cuatro actores principales: los permisionarios particulares del servicio, el gobierno del estado, la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) y los líderes sindicales (CTM). El resultado de estos años de luchas y fricciones ha sido la creciente participación del gobierno del estado como prestador directo del servicio, con una participación de 900 autobuses en empresas mixtas con mayoría de acciones gubernamentales y 200 autobuses, 95 trolebuses y 780 combis subrogadas en una empresa totalmente pública (SISTECOZOME). Como contraparte, la Alianza de Camioneros, que es totalmente particular, cuenta con 1 040 autobuses (datos proporcionados por el Departamento de Tránsito del Estado).

Esto, aunque ha resuelto parte del problema, deja aún sin solución en el futuro previsible lo relativo a la calidad del servicio, al control de contaminación y a la transportación masiva de pasajeros en líneas "de deseo" críticas. Lo que es también muy importante, la responsabilidad de las decisiones en esta materia no queda centralizada en ninguna dependencia, como no sea en la persona del gobernador del estado, como se verá en el punto siguiente.

b) Instituciones responsables

En la planeación, regulación y control del servicio de transporte público urbano en la ZMG intervienen diversas autoridades y en la prestación directa del servicio concurren, como se señaló en el punto anterior, tanto los particulares como el sector público.

El servicio del transporte urbano requiere ser planificado como una variable más del desarrollo urbano, función que le corresponde al Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

co (DPUEJ), dependencia del ejecutivo encargada de la planeación urbana y control de usos del suelo en toda la entidad. A este departamento le ha correspondido llevar a cabo proyectos y obras de apoyo a este servicio, como ha sido el caso entre 1973 y 1975 y de 1983 a la fecha, del diseño y construcción del túnel para uso exclusivo de transporte colectivo, y de sus extensiones de vía de superficie, también con derecho exclusivo para el transporte colectivo, que atraviesa a la ciudad de norte a sur y que actualmente es utilizado por los trolebuses de la empresa estatal de transporte. De igual manera, le han correspondido a esta dependencia los diversos estudios de factibilidad que se han realizado en los últimos años para el transporte de tipo masivo, tanto de Metro formal como de pre-Metro o tren ligero, propósito varias veces cancelado y varias veces retomado, que este año cobrará al fin realidad en una primera línea. Sin embargo, por sus atribuciones de ley, al DPUEJ no le corresponden funciones de administración o control alguno sobre la prestación del servicio, en ninguno de sus aspectos, sean éstos de tecnología, equipo, rutas, control ambiental, tarifas, horarios o cualquier otro aspecto.

Como complemento de esta tarea planificadora, y con el carácter de mecanismo de consulta con los sectores de la sociedad y de asesoría directa al gobernador —más que como autoridad en materia de transporte—, por acuerdo del ejecutivo del 21 de abril de 1983, se creó el organismo denominado Comité Técnico para la Racionalización del Transporte Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que ha tenido, entre otras tareas, la de actuar como interventor del gobierno ante las empresas permissionarias a fin de garantizar una administración más eficiente de éstas, la integración de una reserva financiera de reinversión y la justificación clara de las tarifas que las mismas proponen.

Por la misma naturaleza de su estructura jurídica y administrativa, el comité tampoco tiene atribuciones de autoridad y sus funciones reales se derivan de objetivos concretos acordados con el gobernador, como es el caso de la reestructuración de rutas en la ZMG.

El Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana (SISTECOZOME) es un organismo público descentralizado, creado por decreto del Congreso del estado para “administrar y operar sistemas de transportación urbana e interurbana concordantemente con los planes estatales y regionales de desarrollo urbano, en las modalidades que dicte el interés público”.⁵ Desde su creación en 1975,

⁵ Decreto núm. 9760, del 9 de marzo de 1978, modificado por el decreto núm.

en circunstancias por demás precarias —para operar un lote de viejos trolebuses de desecho adquiridos en la ciudad de Chicago, en recorridos dentro de un túnel construido para servir en el futuro a un sistema de Metro—, la empresa ha venido aumentando su participación progresivamente, constituyéndose en la imagen institucional que el gobierno opone a la que vienen dando los permisionarios particulares, para lo cual ha tenido, especialmente durante la presente administración estatal, amplio subsidio económico que le permite continuar adquiriendo unidades nuevas.

De ser una empresa creada para operar únicamente transporte eléctrico (trolebuses) en la ZMG, su renovación y ampliación a lo largo de sus doce años de existencia ha incluido la operación tanto de autobuses de tipo diesel como el control de servicio de combis colectivas, bajo la modalidad de servicio subrogado, operado por particulares bajo el membrete del SISTECOZOME, además de haber ampliado su área de operaciones fuera de la ZMG para prestar servicios en la ciudad de Puerto Vallarta.

A esta empresa le ha correspondido participar en las evaluaciones hechas a solicitud del ejecutivo sobre la posibilidad y conveniencia de los proyectos de transporte masivo, sea Metro o pre-Metro, y por sus atribuciones de ley le correspondería la operación de tales sistemas, llegado el caso. Sin embargo, no está en sus funciones la de ser autoridad en materia de planeación y regulación metropolitana del transporte y una de las consecuencias de ello es, precisamente, que las rutas más rentables no le son asignadas a esta empresa oficial, sino a las de los permisionarios particulares.

Finalmente, la autoridad responsable del otorgamiento de permisos para la operación de rutas de transporte, tanto urbano como suburbano, es el Departamento de Tránsito del estado, cuyas funciones básicas son las de vigilancia policiaca del tránsito urbano, control de los sistemas de señalamiento y semaforización, registro de vehículos y otorgamiento de licencias y permisos.

Ni en la Ley de Servicio de Tránsito del Estado, ni en la estructura administrativa de la dependencia están claramente contempladas e instrumentadas las capacidades necesarias para la planeación integral del transporte urbano, incluyendo los aspectos ya mencionados de tecnología, equipo, control ambiental, financiamiento, ta-

10363, del 11 de diciembre de 1980. Originalmente este organismo fue denominado "Transporte Colectivo de Guadalajara", en decreto núm. 9329 del 11 de diciembre de 1975, y tenía como finalidad la operación del sistema "a base de trolebuses" únicamente dentro de la ZMG.

rifas, horarios o de congruencia entre modalidades, rutas y demandas reales de origen y destino.

c) Análisis por “escala”

i) *Escala geográfica*

Conforme se ha ido expandiendo la mancha urbana, uniendo a Guadalajara con Tlaquepaque y Zapopan, ocurre cierta dispersión de actividades en toda la ZMG, creando centros de atracción que producen desplazamientos pendulares entre los municipios, alcanzando incluso al de Tonalá y, más distante, a El Salto. Por este proceso de metropolización, las rutas del transporte público van dejando de ser mayoritariamente Guadalajara-Guadalajara y, aunque la ausencia de estudios de “origen y destino” impide saber con razonable certeza el porcentaje de los desplazamientos entre los municipios que realizan los habitantes de la ZMG, las rutas intermunicipales del transporte público, tanto las de permisionarios como las del SISTECOZOME, han continuado aumentando, alcanzando ya una proporción que nos permitiría hablar de rutas “locales” y rutas “metropolitanas”. Esto no significa que se trate necesariamente de sistemas distintos, pues tanto los permisionarios como la empresa oficial, indistintamente y con el mismo tipo de unidades, operan ambos tipos de rutas.

Según esta condición, sin embargo, sería posible considerar un control local sobre determinadas rutas intramunicipales, al menos en el caso de Guadalajara, que es donde esta situación continúa siendo importante; en los otros municipios, este tipo de rutas son escasas y en algunos casos verdaderamente excepcionales.

Por otro lado, el servicio de autobuses, trolebuses y “peseras” no requiere necesariamente una dimensión física de sus rutas que impida que éstas sean intramunicipales. En cambio, el transporte masivo, cuando llegue a instalarse en la ZMG, sí podría demandar características dimensionales de escala intermunicipal para operar con eficiencia económica, y dado este caso, los límites físicos o de escala geográfica que pudieran condicionar su extensión no serían tanto entre un municipio y otro, sino entre el Valle de Atemajac y el Valle de Toluquilla, sin que tampoco éste sea un obstáculo insalvable.

ii) Escala económica

El alcance de este estudio no permite realizar análisis de costo-beneficio o de factibilidad financiera. No obstante, es necesario diferenciar dos niveles de participación de la autoridad en este servicio público: la función meramente normativa y de control del servicio, y la administración y prestación directas.

Las funciones normativas y de control, que tienen como objetivo lograr una óptima eficiencia del servicio, cuentan para su realización con estructuras administrativas, instalaciones y personal, tanto de oficina como de inspección y vigilancia, que podrían realizar servicios o funciones múltiples. Éste es el caso de los ayuntamientos y del Departamento de Tránsito del Estado, en contraste con la empresa SISTECOZOME o del Comité Técnico para la Racionalización del Transporte. Esto, obviamente, no quiere decir que no podría ser más eficiente un organismo metropolitano multifuncional, que fuera tanto responsable de las tareas de planeación, regulación y control, como también prestador directo de los servicios en sus diversas modalidades.

En todo caso, hay una consideración fundamental para evaluar las ventajas comparativas, no sólo entre niveles de autoridades sino, y lo que es más importante, entre servicio directo y servicio concesionado.

Cualquier análisis de costo-beneficio sobre la atención de una determinada ruta o "línea de deseo", o para elegir entre opciones de tecnología y equipo de diferente capacidad, deberá considerar los beneficios más en función del número de personas beneficiadas que en razón de la rentabilidad, vía tarifas, de las inversiones. Esto es importante considerarlo en virtud del perfil socio-económico de la demanda potencial del servicio, representada por cerca de un 80% de la población de la ZMG, que es la de menores ingresos. De hecho, como se mencionó, la empresa pública (SISTECOZOME) es la que presta en forma subsidiada el servicio en las líneas de menor atractivo económico en zonas de menor intensidad y de accesibilidad acidentada, ante el desinterés del servicio concesionado.

Finalmente, en relación a las economías de escala, es claro que el nivel municipal tiene menos posibilidades de obtenerlas, al no poder recurrir al transporte de tipo masivo.

iii) Escala financiera

Para esta evaluación es importante considerar, en primer lugar, la

observación sobre la necesidad de flexibilizar el criterio de rentabilidad de las inversiones, al menos en determinadas rutas que tendrían un tratamiento de verdadero servicio social, apoyado con subsidios.

A la luz de esta consideración, puede estimarse conveniente que la atención de estas líneas de baja rentabilidad sea realizada por la misma organización que opera a las demás, a fin de equilibrar sus ingresos con la mayor rentabilidad del resto de las rutas. En este supuesto, el subsidio podría ser una simple transferencia interna de costos que no impida, sin embargo, la rentabilidad del servicio en general y, por lo mismo, su autosuficiencia financiera.

Esta posibilidad de compensar las líneas "buenas" con las "malas" está siendo poco aprovechada bajo el esquema actual de competencias, además de que hace menos atractiva la posibilidad de que el municipio se involucre en la prestación independiente del servicio, pues éste sería parcial por necesidad. Tampoco la empresa pública SISTECOZOME está en posibilidad de hacer esa administración compensada de rutas no rentables y rentables, pues, como se mencionó, la fuerza política de negociación que tienen los permisionarios les ha permitido mantener la casi exclusividad de las mejores rutas, sin tener que arriesgar pérdidas en las menos atractivas.

Por otro lado, la garantía de capacidad financiera que este criterio de escala postula, a fin de evitar el posible daño a la comunidad si el servicio se interrumpiera, favorece, al menos teóricamente, a los permisionarios particulares que prestaran el servicio global, pues si éste es rentable no se verían afectados por recortes presupuestales o retraso en asignaciones, como es característico en las organizaciones del sector público.

En síntesis, la mejor garantía de la autosuficiencia financiera del servicio está en la operación integral del sistema, cosa que no está haciendo ninguna de las organizaciones con atribuciones en la materia de la ZMG.

iv) Escala técnica

Los requerimientos de nivel tecnológico, de recursos humanos, de materiales y equipos, así como de procesos gerenciales y de operación, son muy diferentes cuando se trata de funciones normativas y de control del servicio, cuando se considera su prestación directa y, más aún, cuando se trata de la asunción global de ambas fases del mismo.

Para estudiar, planear, normar y controlar el servicio de trans-

porte, los municipios de la ZMG no cuentan con los recursos especializados necesarios para todas estas actividades, pero esto no significa que no puedan obtenerlos dentro de un plazo razonable, con tan sólo un esfuerzo de optimización de recursos y posibles apoyos externos de bajo costo, como la capacitación técnica, por ejemplo. En cambio, para aumentar su participación en la prestación directa del servicio, difícilmente podrían valerse de recursos actualmente disponibles y sería necesario obtener cuantiosos recursos financieros, lo cual no es posible ni siquiera para el municipio de Guadalajara.

El Departamento de Tránsito del Estado estaría, supuestamente, capacitado para responder por el primer conjunto de actividades, que de hecho ya le corresponden. Sin embargo, los recursos asignados a estas tareas están muy por debajo de las necesidades reales, pero al igual que los ayuntamientos, está dentro de sus posibilidades ajustar sus capacidades técnicas a lo que el problema demanda, existiendo la voluntad política en el ejecutivo estatal de que este Departamento asuma más plenamente sus responsabilidades de ley. Si, en cambio, se llegase a contemplar la posibilidad de convertir a esta dependencia en operadora directa del servicio, desde el punto de vista técnico sería tanto como crear un nuevo organismo casi a partir de cero.

Por su parte, a nivel metropolitano, la empresa pública SISTECOZOME ha venido ampliando y consolidando los elementos técnicos necesarios para la prestación directa del servicio y su calidad es notablemente superior al que prestan los permisionarios. Resultaría más fácil para esta organización la posible ampliación de sus atribuciones, complementando sus capacidades técnicas para hacerse también responsable de las fases normativas y de control general del sistema global.

Una parte de las tareas normativas a nivel metropolitano se cumple por medio del comité técnico, que cuenta con recursos especializados pero insuficientes para cubrir un aspecto mayor del problema.

En el caso de los permisionarios particulares, las atribuciones de autoridad no podrían serles delegadas, por lo cual sobra el análisis correspondiente. En cambio, en la prestación del servicio, aunque pudiera ser lo contrario, la realidad es que todos los aspectos técnicos, tanto de personal, de equipos y de procedimientos administrativos, distan mucho de ser los requeridos para el funcionamiento adecuado del transporte. Esto sucede en parte, tal vez, porque ocurre una simple agregación gremial de "pequeños propietarios" en vez de constituir una gran empresa transportista.

v) Escala de poder político

En el caso de los ayuntamientos, su competencia para proporcionar el servicio de transporte sólo existe en la forma potencial de que el Congreso del Estado les podría atribuir la competencia necesaria al respecto. La representación de los intereses de la población sería una razón de peso para su participación en este servicio de interés eminentemente popular, pues estarían más cerca que ninguna otra autoridad para identificar las necesidades de la colectividad. Sin embargo, si el esquema de otorgamiento de concesiones se mantiene en su forma actual, los ayuntamientos, actuando independientes unos de otros, serían más fácilmente presionados por el poderoso grupo de permisionarios que actualmente obtiene casi todo lo que exige.

El Departamento de Tránsito del Estado, por su parte, cuenta con atribuciones de hecho y de derecho para las tareas normativas y regulatorias, pero su distanciamiento de los usuarios y su limitado peso político sobre las partes involucradas en este forcejeo de intereses impiden que los resultados de sus trabajos sean los adecuados a la magnitud del problema. Para la posible prestación directa del servicio, el departamento actualmente no cuenta con atribuciones y, dado que sus funciones son de cobertura estatal, esta competencia sería excesiva para que se cumpliera en todo el estado o resultaría un apéndice de especialización excesiva para la globalidad de sus funciones.

El comité técnico tampoco cuenta con atribuciones amplias, ni de hecho ni de derecho, para intervenir en los dos subconjuntos de actividades normativas y ejecutivas. Sus tareas son claramente limitadas dentro de las de orden normativo sin llegar a ser autoridad, por lo que tampoco en la escala de poder político parecería adecuado asignarle competencia general.

Los permisionarios, por su parte, cuentan con atribuciones de ley para la operación del servicio, al menos en la modalidad de autobuses. No la tienen, en cambio, para otro modo de transporte, ni tampoco pueden ser autoridad normativa y de control. Lo que de hecho tienen es una considerable fuerza política que les permite operar al margen de las normas, controlar rutas de su interés y obtener revisiones y aprobaciones tarifarias sin cumplir con las disposiciones derivadas de estas negociaciones periódicas. Este poder político, por lo tanto, es contrario al interés social, cuando de lo que se trata es de identificar la modalidad organizacional con mayor capacidad real para resolver el problema en atención al interés de la colectividad.

vi) Evaluación global

A la luz del análisis por escalas se puede concluir que el servicio de transporte público no puede ser subdividido en parcelas municipales, salvo en el caso del numeroso conjunto de rutas que opera dentro del municipio de Guadalajara. Aun en este caso, la subdivisión de competencia limitaría la posibilidad de obtener ventajas económicas y financieras, derivadas de la evolución hacia el transporte masivo que permite la compensación interna de costos entre rutas rentables y subsidiadas. De esta suerte, la participación de los ayuntamientos únicamente podría plantearse de manera limitada, dentro de las tareas de carácter normativo, en donde su participación puede ayudar tanto a la planeación más conveniente de las rutas —según las demandas colectivas— como a la inspección y control de la calidad del servicio.

De las instituciones con funciones únicamente normativas, sólo el Departamento de Tránsito cuenta con las bases jurídicas y administrativas para intentar integrar realmente la capacidad de normar y regular eficazmente el transporte a escala metropolitana. Para ello sería necesario crear dentro del Departamento de Tránsito un órgano con los recursos técnicos y la capacidad coercitiva necesarios para mantener una planeación y control efectivos en los servicios, tanto del transporte concesionado como del que presta la empresa estatal, para lo cual es indispensable la implantación de sistemas de administración y control del personal que invaliden los mecanismos tradicionales de presión política o económica. La otra institución normativa, que es el comité técnico, no está concebida para convertirse en autoridad por lo que sus funciones, en todo caso, seguirían siendo necesarias en tanto no exista realmente una autoridad con capacidad técnica suficiente.

Otra alternativa que se desprende del análisis es la de ampliar las atribuciones y capacidades de la empresa pública SISTECOZOME, convirtiéndola también en la autoridad metropolitana del transporte público, además de prestadora del servicio. Según este esquema, se aprovecharían sus ventajas comparativas y se le permitiría negociar un esquema más equitativo en la distribución de rutas con el servicio concesionado. La empresa sería el único concesionario, pudiendo subrogar determinadas rutas bajo convenio con particulares.

Finalmente, también es viable considerar la creación de una nueva y única autoridad metropolitana del transporte, responsable exclusiva de todas las funciones normativas y de control en la ZMG.

Esto sería recomendable porque ninguna de las instituciones involucradas está cumpliendo clara y suficientemente con estas tareas y no se deduce del análisis ventaja alguna de que se dividan entre ellas.

4. CONCLUSIONES

El actual estado de cosas parece ofrecer únicamente dos alternativas para la prestación integrada de los servicios públicos en las áreas metropolitanas en México: la coordinación voluntaria entre autoridades locales o su sustitución mediante la intervención directa del nivel superior de gobierno.

Se ha visto en este trabajo que el primer esquema no ha pasado de ser un buen propósito expresado en la legislación sobre la materia, y en la realidad el gobierno federal ha efectuado los trabajos de planeación de áreas conurbadas no muy extensas, con una limitada participación de las autoridades locales. En el segundo caso, en cambio, ha permitido que el gobierno federal y los gobiernos estatales instrumenten organismos prestadores de servicios de ámbito jurisdiccional metropolitano. Si estas iniciativas se mantuvieran en el nivel gubernamental, estatal o federal, resultarían impuestas a las autonomías municipales o al gobierno del Distrito Federal.

Las actuales modalidades de gestión no ofrecen los resultados deseados porque no ha sido viable que los gobiernos locales creen conjuntamente mecanismos capaces de asumir cabalmente la planeación del desarrollo urbano y la prestación de los servicios públicos de manera integral para toda el área metropolitana. Además porque la sustitución de gobiernos locales por niveles superiores supone una centralización que tiende a alejar a las autoridades prestadoras de servicios de aquellos vecinos que son los beneficiarios de los mismos. Es necesario, entonces, considerar nuevas alternativas de solución a la creciente problemática de la dotación de los servicios públicos metropolitanos.

Para introducir nuevas formas institucionales en la actuación al nivel metropolitano, podrían establecerse dos criterios distintos. El primero, siguiendo el ejemplo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos para la creación de zonas conurbadas y comisiones de conurbación, consistiría en la determinación genérica de las circunstancias que ameritarían la creación de mecanismos metropolitanos y, conjuntamente, en la concepción organizativa correspondiente según atribuciones, competencias y modalidades de participación para cada nivel de gobierno, así como las fuentes de

recursos para financiar su operación. En el segundo caso, el criterio sería el de establecer los principios generales que darían lugar a la creación de estas organizaciones metropolitanas, dejando el margen de operación suficiente para que la concepción o el diseño institucional pudiese hacerse conforme a las circunstancias particulares de cada caso específico.

La selección del primer criterio señalado en el párrafo anterior supondría, para no repetir los errores cometidos en el caso de las conurbaciones, el establecimiento de al menos tres tipos diferentes de organizaciones según se trate de:

- a) áreas metropolitanas conformadas únicamente sobre varios municipios de una misma entidad federativa;
- b) áreas metropolitanas donde se involucran municipios de dos o más entidades federativas, y
- c) el área metropolitana del Distrito Federal y los municipios de los estados vecinos.

Además cabría pensar en otros factores que demandarían concepciones institucionales distintas, como son los casos de áreas metropolitanas con o sin municipio sede de los poderes estatales, lo cual aumentaría la gama de organizaciones prototipo previstas en la legislación. A lo anterior, se puede agregar la posibilidad de servicios total o parcialmente concesionados.

Con el segundo criterio señalado, el objetivo sería el de garantizar la más amplia gama de posibles combinaciones, estableciendo claramente los principios que deberán ser observados, indistintamente del tipo de situación particular a resolver.

En ambos casos, además, pudiera considerarse la adopción de esquemas institucionales que modifiquen el sistema actual de tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). La revisión de alternativas eficientes obligaría a una revisión exhaustiva de esquemas de gobierno que operan adecuadamente en otros países; por ejemplo, la diferenciación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno del condado, del sistema sajón; la diferenciación entre el alcalde municipal y el alcalde metropolitano, de la legislación colombiana y, por supuesto, la posibilidad de reestructurar las subdivisiones municipales o estatales para buscar una más lógica correspondencia entre territorio y gobierno, como ha sido el ejemplo de las fusiones municipales canadienses.

Igualmente, en cualquiera de los dos criterios mencionados —el de la definición previa del tipo de organismos o mecanismos metropolitanos a adoptar, o el del establecimiento de principios rectores para la libre concepción de esquemas institucionales en cada

caso—, es recomendable evaluar alternativas según el método del análisis por escalas que hemos ejemplificado en este documento.

La implantación de este tipo de iniciativas demandaría en lo futuro una reforma jurídica que normara la administración de las áreas metropolitanas del país, tanto en la Constitución general como en sus leyes reglamentarias y en las legislaciones locales en donde el fenómeno metropolitano esté presente. Igualmente importante serían las reformas administrativas para la creación de los mecanismos de asistencia técnica y financiera a los órganos metropolitanos que pudieran nacer a partir de los nuevos planteamientos jurídicos y políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo García, Ana Elvira (s.f.), *Gobierno y Administración de las Áreas Metropolitanas: el caso de Caracas*.
- Autores varios (1981), "International Conference on Planning and Management of Metropolitan Regions". Nairobi, UNCHS (HABITAT).
- Brasileiro, Ana María (1976) (coordinación), Instituto Brasileiro de Administração Municipal. "Região Metropolitana de Grande Rio: Serviços de Interesse Comum". Brasília, IPEA.
- Caffé Alves, Alaör (1981), "Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro". São Paulo.
- Cortiñas-Pelaéz, León (1969), *Una reflexión político-administrativa sobre las Áreas Metropolitanas en América Latina*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. I. Facultad de Derecho, U.C.V.
- Codurgua (1979), "Plan Regional Urbano de Guadalajara, 1979-1983", Guadalajara.
- _____ (1982), "Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara", Guadalajara.
- Gallo Lozano, Fernando (1971), "Nueve Temas de Derecho Administrativo", Guadalajara.
- _____ (1974), "Urgencia de un Derecho para la Ciudad Nueva", Guadalajara.
- _____ (1985), "El Municipio Jalisco", (mimeo.).
- García de Entería, Eduardo y Luciano Parejo, Alfonso (1979), *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas.
- Geddes, Patrick (1960), *Ciudades en evolución*, Buenos Aires, Ediciones Infinito.
- Leonel de Cervantes, Alberto (1982), "Organización Metropolitana de los Servicios Urbanos en la Zona Conurbada de Guadalajara", Rio de Janeiro (Tesis EIAP).
- _____ (1984), "La Metrópoli como Problema Administrativo", *Revista CEPES-Jalisco*.

- _____ (1984), *La Planeación y Administración de áreas metropolitanas*, Guadalajara, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco.
- Negrete Salas, M.E. y H. Salazar Sánchez, (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, enero-abril.
- Pou Viver T (1979), "Problemas jurídico-organizativos del planeamiento metropolitano", en *Teoría de las Areas Metropolitanas*, noviembre, p. 43.
- Ribas i Piera, Manoel (1979), "Las áreas metropolitanas en el desarrollo económico y social", en *Teoría de las áreas metropolitanas*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, noviembre, p. 11.
- Ribas i Piera, M., J. Solé i Llusa, T. Pou i Viver, (1979), *Teoría de las áreas metropolitanas*, Barcelona. 2.40 Monografies de la Unitat d'Urbanisme. Escola Técnica Superior d'Arquitectura de Barcelona.
- Whittick, Arnold (1974), *Encyclopedia of Urban Planning*, McGraw-Hill, p. 295.

CUARTA PARTE

**PLANEACIÓN REGIONAL:
FRONTERA NORTE, TRÓPICO HÚMEDO,
JALISCO Y SINALOA**

LA INTEGRACIÓN COMO OBJETIVO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE

MARIO HERRERA RAMOS

Desde su establecimiento más o menos definitivo en 1848, la frontera norte de México ha tenido un especial interés para los gobiernos mexicanos. A partir de entonces se han instrumentado una serie de políticas de aplicabilidad exclusiva para esa región o una parte de ella. Dichas políticas van desde la zona libre de Tamaulipas (1851) hasta los distintos planes y programas instrumentados a partir del inicio de los años setenta (Programa Nacional Fronterizo, Programa de Industrialización Fronteriza, Programa para la Promoción Económica de la Franja Fronteriza y Zonas Libres, Programa Nacional para el Desarrollo de la Franja Fronteriza y Zonas Libres).

Sería de esperar que en los ciento cuarenta años transcurridos, los objetivos perseguidos por las distintas políticas regionales hubieran evolucionado en concordancia con los dramáticos cambios socioeconómicos de la región fronteriza norte (RFN). Sin embargo, un análisis de esas metas muestra que la consecución de una de ellas ha permeado las políticas y programas del gobierno federal para la RFN: su integración al resto del país.

En mi opinión, este objetivo tal como ha sido formulado, entendible para el periodo 1848-1948, ha dejado de tener vigencia. Más importante aún es el hecho de que nunca se ha precisado la naturaleza de la integración. Únicamente se ha recurrido al significado intuitivo de la misma. Su aceptación e inclusión en todos los planes y programas se ha hecho de una forma acrítica. La "integración" como objetivo, sin ninguna especificación, ha sido un obstáculo tanto para entender la problemática particular de la RFN como para instrumentar una política de desarrollo de carácter más regional para esa área.

La evaluación cuantitativa de los planes y políticas instrumentados por el gobierno federal (1851-1982) en función del objetivo de "integración" concluye que han sido un fracaso total. Es decir, la RFN nunca ha sido "integrada".¹ En este trabajo sugerimos la necesidad de revisar la viabilidad y adecuación de tal objetivo. Los problemas de los últimos cinco-seis años, y las medidas económicas instrumentadas por el gobierno mexicano para resolverlos, hacen más imperativa dicha revisión. Este documento, de carácter reflexivo, es un intento hacia dicho fin; para ello, se ha dividido de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan las principales características de lo que aquí se denomina regiones fronterizas en interacción y se supone, asimismo, que la RFN es de este tipo; en el siguiente apartado, se plantean algunas dificultades asociadas con la idea de integración y su aplicación a la RFN; finalmente, se argumenta sobre las contradicciones entre la estrategia nacional de desarrollo, dentro de la cual se enmarca el objetivo de integración de la RFN, y los problemas regionales propios de la RFN. Cabe aclarar que por RFN se entiende los 36 municipios que colindan con la frontera política entre México y Estados Unidos. Asimismo, el que aquí se hable de la Región Fronteriza Norte no significa que pensemos que la problemática es similar desde Tijuana hasta Matamoros.

1. LA REGIÓN FRONTERIZA NORTE EN INTERACCIÓN

Una de las razones por la cual el objetivo de integración ha dejado de tener trascendencia es la naturaleza misma de la RFN, naturaleza que se ve reforzada por el incremento en la actividad económica local.

La principal y más obvia característica de una región fronteriza es estar parcialmente definida por una frontera política. El interés particular de los gobiernos por las regiones fronterizas se deriva de la importancia que una frontera política tiene para el Estado-Nación. Sin tratar de ahondar en este tema, tres son los elementos inmediatos del moderno Estado-Nación: territorio, fronteras y soberanía. Las fronteras políticas delimitan el principio y el fin del territorio de un Estado-Nación y, por tanto, la vigencia de su soberanía. Por esta razón, las fronteras políticas y las regiones por ellas deli-

¹ Véase J. Mario Herrera Ramos, "Agriculture and the economic development of the Northern Frontier Region of Mexico", tesis doctoral, inédita, The London School of Economics, 1986. J. Mario Herrera Ramos, "Políticas del gobierno mexicano en la región fronteriza norte", Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, vol. 3, núm. 1, 1988.

mitadas quedan especialmente afectadas por el nacionalismo. Asegurarlas es indispensable para mantener la soberanía. Para bien o para mal, éste es el trasfondo de los argumentos que presentan los estados cuando hacen referencia a fronteras nacionales.²

El Estado mexicano no ha escapado a este fenómeno. En este contexto, integración sería sinónimo de "asegurar" la frontera. El planteamiento anterior supone, sin embargo, que las fronteras territoriales y políticas coinciden con fronteras sociales. La realidad es que las relaciones sociales tienden a ir más allá de las fronteras políticas.

Como regla general podemos decir que las fronteras territoriales ya no delimitan sociedades completas, sino sólo sistemas políticos (con todo lo que a ellos pertenece: en particular la jurisdicción). Las fronteras territoriales tienen la tarea de diferenciar la sociedad universal en sistemas políticos funcionales segmentarios, esto es, en estados iguales. Sin embargo, éstos al mismo tiempo que resuelven, suscitan problemas políticos. Problemas resultantes del carácter territorial de algunos recursos importantes (petróleo) y, desde luego, la posibilidad de guerras. Pero la significancia política se justifica cada vez en menor medida por el hecho de que del otro lado empieza un mundo diferente.³

La no correspondencia entre fronteras sociales y políticas es muy evidente en regiones fronterizas territorialmente contiguas. En ellas, las interacciones sociales, cuando existen, son muy fuertes; la vida cotidiana significa contacto con personas de otro Estado-Nación. En estos casos, la integración entre regiones fronterizas adyacentes no necesariamente es resultado de acuerdos entre los estados-nación involucrados.

Una región fronteriza en interacción se caracteriza por estar localizada en una frontera política territorialmente contigua a otro Estado-Nación, donde las interrelaciones sociales y económicas entre personas de diferentes estados-nación son la práctica común. Al mismo tiempo, este tipo de regiones envuelven aspectos de soberanía y nacionalismo. Éstos son los elementos que dan a las regiones fronterizas en interacción un carácter "especial". En el análisis económico regional, se asume que en el interior de un país las regiones

² Una discusión más amplia sobre el tema se encuentra en J. Mario Herrera, 1986, pp. 74-76.

³ Niklas Luhman, "Territorial borders as system boundaries", en Raimondo Strassoldo y G. Delli Zotti (comps.), *Cooperation and Conflict in Border Areas*, Franco Angeli, Milán, 1982, pp. 240-241.

son sistemas económicos abiertos entre ellos mismos. La falta de barreras comerciales, la libre movilidad del factor trabajo y una unidad monetaria facilitan el comercio interregional y, a su vez, lo diferencian del comercio internacional. Sin embargo, en el caso de regiones fronterizas en interacción dicha diferencia tiende a desaparecer. Los factores son altamente móviles entre las regiones fronterizas; las monedas de los países adyacentes tienen amplia circulación; sus problemas particulares, en muchos casos, están fuera del control y de la solución del gobierno de un solo país.

Así pues, si las fronteras políticas son de vital importancia para la existencia del Estado-Nación y al mismo tiempo están relacionadas con cuestiones de soberanía y nacionalismo, las regiones fronterizas en interacción pueden ser una causa constante de conflicto entre el "interés" nacional y el "interés" regional. August Losch señaló este tipo de conflictos cuando dijo que las regiones fronterizas pueden tener algunos problemas especiales cuyo origen es la contradicción entre objetivos políticos y objetivos económicos, contradicción que resulta del papel que desempeñan como frontera política.⁴

Cada uno de estos elementos define características esenciales que deben ser consideradas tanto en el análisis de algunos problemas económicos de la RFN como en la instrumentación de planes y políticas de desarrollo para dicha región.

2. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y REGIONES FRONTERIZAS

A pesar de que el objetivo de integración de la RFN ha sido la característica más importante de los diferentes planes y políticas instrumentados por el gobierno mexicano respecto a la RFN, dicho objetivo nunca ha sido definido expresamente. Quizás se deba a que el término es bastante intuitivo o tal vez a que se crea que su significado es muy obvio. En el contexto de los mencionados planes, políticas y programas, la integración puede ser entendida como un incremento de los vínculos económicos y socioculturales entre la RFN y el resto del país. Se parte, pues, de la idea un tanto errónea de que, excepto la RFN, el país está "integrado". Por otro lado, la naturaleza de las relaciones económicas de la RFN, cuyo vínculo más fuerte es con la región fronteriza del suroeste de Estados Unidos,

⁴ August Losch, *The Economics of Location*, Yale University Press, 1964, p. 199.

ha sido considerada una amenaza a la integración nacional.⁵ En la generalidad de los casos, las políticas y programas instrumentados intentan aumentar el consumo de productos nacionales y/o disminuir el de productos extranjeros, reduciendo así la dependencia de productos norteamericanos. En ello radica, para esos programas, la integración; es decir, en mantener en equilibrio la balanza comercial de la RFN, principalmente mediante la "sustitución regional de importaciones". Usando los datos del renglón de transacciones fronterizas de la cuenta corriente (que ha sido el indicador sugerido y usado en los planes), se ha mostrado que durante el periodo 1939-1979, este renglón ha sido superavitario y ha reducido, significativamente, el tamaño del déficit nacional externo. Durante este periodo, las transacciones fronterizas representaron en promedio el 15% de las importaciones mexicanas y el 30% de las exportaciones.⁶ Por tanto, en términos de esos planes y programas, la RFN era una región "integrada", pues tenía su balanza comercial en superávit. Tal parece que la balanza comercial "regional" en equilibrio no era el significado real de la "integración".

El significado de la integración no es tan obvio como generalmente se ha creído. Uno de los problemas, según Machlup, está dado por el objetivo mismo de la integración. ¿Debemos integrar territorios, personas, mercados, producción, recursos? "Sin embargo, las preguntas más importantes son: 1) ¿cuál es la esencia o el criterio fundamental de la integración? y 2) ¿cuáles son los indicadores, o síntomas, mediante los cuales podremos decidir si hay algún adelanto en el proceso o si se ha logrado algo?"⁷

La mayor parte de las discusiones sobre integración económica se refieren a las relaciones entre varios países. Estos debates tuvieron sus inicios en las primeras etapas de la creación de la CEE. A pesar de ellos, no hay "una" definición de integración.⁸ "Existe consenso sobre tres problemas: uno, que la integración se refiere básicamente a la división del trabajo; dos, que implica movilidad de bienes o factores o ambos; y tres, que se relaciona con la discriminación o no discriminación en el tratamiento de bienes y factores"⁹

⁵ Comentario editorial, *Comercio Exterior*, julio 1961, pp. 394-395.

⁶ Véase J. Mario Herrera, 1986: 152-155.

⁷ Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, MacMillan, Londres, 1977, p. 14.

⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁹ *Ibid.*, p. 14.

En el caso de la integración de regiones en el interior de un país, a lo que se hace referencia, al menos en los planes para la RFN, es al criterio de división nacional del trabajo. Sin embargo, en lo que se refiere a movilidad de bienes, la idea de integración es sumamente particular. Es decir, hay libre movimiento de bienes del país a la RFN pero no viceversa. Por ejemplo, en 1891 el régimen de zona de libre comercio en la RFN fue modificado agregándole una cláusula que decía que cualquier producto manufacturado en la zona libre, independientemente del origen de sus insumos, sería objeto de un impuesto del 90% (sobre su valor) si era transportado al interior del país.¹⁰ En la actualidad, la industria maquiladora de la RFN está imposibilitada para comercializar sus productos en el interior del país.¹¹

Como se mencionó una de las características de las regiones fronterizas en interacción, como lo es la RFN, es la existencia de fuertes vínculos socioeconómicos con personas de otro Estado-Nación. Esos vínculos no son el resultado de acciones concertadas entre los gobiernos de los países involucrados. En estos casos, el proceso de integración económica envuelve fuerzas que no necesariamente provienen de la intervención del Estado, sino de la naturaleza misma de la estructura económica de las entidades o regiones involucradas. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta la RFN era la región que más algodón exportaba y, sin embargo, éste no salía por puertos mexicanos sino por puertos estadounidenses. La promoción de centros comerciales o el embellecimiento de las ciudades fronterizas contribuían poco a modificar esta situación.¹² La industria maquiladora es uno de los más recientes fenómenos relacionados con el argumento anterior.

Así pues, en la RFN tenemos dos fenómenos de integración diferentes. Como región fronteriza en interacción, la RFN se caracteriza por una integración informal con la frontera suroeste de Estados Unidos. Por otro lado, ha sido el objeto de constantes intentos de "integración formal" con el resto de las regiones del país. Aunque, en este caso, la integración se refiere a la división del trabajo obstaculizando el movimiento de algunos bienes de la RFN al interior del país. En realidad, el objetivo de integración, en su uso ofi-

¹⁰ J. Mario Herrera, 1986: 1 y 2

¹¹ En este momento se está discutiendo la posibilidad de permitir a la maquila comercializar internamente parte de su producción.

¹² J. Mario Herrera, 1986: cap. 7 y 8. Uno de los obstáculos para que el algodón de Mexicali fuera vendido en la ciudad de México era la carencia de vías de transporte.

cial, sería sinónimo de preservar el mercado de la RFN para el productor mexicano no fronterizo. Dada la concentración económica imperante en México, ese mercado se estaría preservando para el productor del centro del país. Esto presenta serias contradicciones conceptuales al objetivo de integración regional de los planes instrumentados por el gobierno federal para la RFN. Más aún, dado que protección de un mercado no es sinónimo de integración, es necesario definir en forma precisa el significado y contenido del objetivo de integración, así como su relevancia en el caso de regiones fronterizas en interacción como la RFN, donde la integración informal con el exterior es una realidad cotidiana.

Es importante recalcar que esta tarea también compete a aquellos interesados en el desarrollo regional. En esta área se ha aceptado que una de las metas de la planificación regional es precisamente la promoción del crecimiento económico y la integración interregional. Sin embargo, las discusiones sobre la idea de integración económica se refieren al área internacional. Se dan casos en los que se sugiere que el concepto de integración económica se limite a la unión de varios países; la integración de regiones en el interior de un país no entraría bajo dicho concepto.¹³ En opinión de Machlup, esta limitación es innecesaria puesto que los aspectos económicos involucrados en cualquier forma de integración son los mismos. Lo anterior sólo refleja la carencia de argumentos que clarifiquen la idea de integración interregional.

3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO, LA RFN Y LA CONTRADICCIÓN ENTRE OBJETIVOS NACIONALES Y REGIONALES

Generalmente se asume que las estrategias nacionales de desarrollo se aplican de forma homogénea dentro del territorio de un país determinado. Sin embargo, este supuesto se basa en que dichas estrategias jamás son formuladas en términos territoriales. Es decir, en función de los usos económicos del territorio.

Sabido es el hecho de que durante tres décadas la estrategia de desarrollo mexicano fue la sustitución de importaciones. Su principal objetivo era la promoción de la producción industrial primordialmente para el mercado nacional. En teoría, se supone que la sustitución de importaciones ofrece tres ventajas a la economía nacional:

¹³ Bela Balassa, "Towards a theory of economic integration", *Kyklos*, vol. XIV, 1961, pp. 1-17.

a) Reducción de la dependencia respecto a la producción extranjera;

b) Dado que la industrialización, dentro de este modelo, tiende a ser considerada como la generadora del crecimiento económico, la sustitución de importaciones se asocia directamente con el crecimiento;

c) La industrialización y el crecimiento económico traerán consigo los beneficios asociados con la urbanización.

Promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones requiere que se proteja a la producción industrial nacional de la competencia internacional y, por tanto, es necesario un alto grado de intervención estatal. Existen distintos medios para instrumentar la protección, entre los que destacan:

a) medidas cuyo objetivo directo es el control de precios: tasas de cambio, impuestos a la exportación, cuotas de importación, etcétera;

b) promoción de ciertas industrias mediante la creación de regímenes fiscales especiales;

c) inversión directa del gobierno en sectores definidos como estratégicos.

Según esta estrategia se asume que la agricultura proporcionará los recursos para el proceso de industrialización. Es una estrategia que discrimina a la agricultura y en general a las actividades más dispersas.

La estrategia de sustitución de importaciones puede plantearse territorialmente de la siguiente manera: para fomentar el crecimiento económico se promoverá el uso de recursos de algunos segmentos del territorio nacional con potencial agrícola. Dado que los usos urbanos, no agrícolas, son los principales promotores del desarrollo económico, las regiones agrícolas transfieren recursos a las no agrícolas. Considerando el tamaño limitado del mercado interno y el bajo nivel de ingreso, los productos agrícolas se habrán de producir para mercados más grandes y con mayor ingreso, o sea, para exportaciones. De esta forma encontramos que la sustitución de importaciones implica dos grandes divisiones interregionales. Dentro de la de agricultura, tenemos regiones que transfieren recursos a través de exportaciones y otras mediante el abasto del mercado interno. En las actividades industriales la división es entre regiones con industria protegida y con industria desprotegida.¹⁴ Así pues, como

¹⁴ Cabe aclarar que de ninguna manera estamos discutiendo que el proteccionismo haya causado la gran concentración económica característica del país. Existen

la sustitución de importaciones favorece los usos económicos de algunos recursos de regiones particulares, al integrar selectivamente a ciertas regiones hace que éstas tomen parte activa en dicha estrategia y favorece, por tanto, una determinada división territorial del trabajo.

Las regiones agrícolas que participan activamente en la sustitución de importaciones recibirán una mayor proporción de la inversión pública, subsidios, etc., en tanto que las industriales serán las beneficiarias de la protección y la transferencia de recursos.

La RFN estuvo directamente involucrada en la sustitución de importaciones. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta el principal producto de exportación mexicano era el algodón y los distritos de riego de la RFN (Río Colorado; Altar, Pitiquito y Caborca; Valle de Juárez; Palestina; Acuña-Falcón; Bajo Río San Juan y Bajo Río Bravo) produjeron en promedio el 45.3% de estas exportaciones.¹⁵ En términos de área cosechada y producción, hubo años en que estos distritos representaron más del 50% del algodón nacional (1956-1957 y 1957-1958).¹⁶ A lo largo de estos años de "auge" algodonnero, los impuestos a las exportaciones del algodón fueron relativamente altos, y en algunos años hasta del 30% *ad valorem*. La participación de los impuestos a las exportaciones de algodón de los distritos de riego de la RFN en el ingreso total del gobierno federal por concepto de impuestos a la exportación fue muy elevado. De 1949 a 1960 alcanzó un promedio del 20%. Esta participación se redujo al 8% del promedio en los siguientes cinco años y se redujo a casi cero en los años restantes.

Por otro lado, desde 1965, la actividad industrial más importante de la RFN es la maquila. Un tipo de industria que por su naturaleza es de exportación y que no gozó ni de la protección ni del acceso al mercado nacional que la industria del interior del país sí tuvo. Ello sólo limitó más la posibilidad de la circulación regional del excedente agrícola de la RFN, y obstaculizó, al menos potencialmente, una industrialización local que de alguna forma participara

pocos estudios sobre este tema específico y sus conclusiones son diferentes. Véase Robert Bruce Wallace, Adrian Ten Kate, Antonie Warts y Ma. Delfina Ramírez, *La política proteccionista en el desarrollo económico de México*, FCE, México, 1979, capítulo 5. Una conclusión diferente se encuentra en Ulrich Hiemenz, "Rural industrialization, employment and economic development: the case of Mexico", en Herbert Giersch (comp.), *International Economic Development and Resource Transfer*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1979.

¹⁵ J. Mario Herrera, 1986: caps. 4, 7 y 8.

¹⁶ *Ibid.*

del dinamismo de la maquila. En términos intrarregionales, los usos económicos del territorio de la RFN no fueron integrados. Esta dicotomía estuvo presente en la forma en que el gobierno condujo sus políticas para con la RFN. Los programas regionales excluyeron de manera sistemática las actividades agrícolas de sus metas centrales. Durante los años de la sustitución de importaciones, la agricultura se incluyó siempre en el marco de la planeación agrícola nacional, mientras que las actividades urbanas fueron prácticamente el único interés de la política regional. Así pues, tenemos que, por un lado, las actividades económicas de la RFN siempre han estado expuestas a la competencia internacional; y por otro, que la política regional nunca ha tratado de integrar los usos económicos del territorio de la RFN.

La sustitución de importaciones, si bien no ha causado la concentración económica característica del país, sí

...ha coadyuvado indirectamente a una mayor concentración regional de la actividad económica en su totalidad (...). De esta manera encontramos que las entidades federativas que más se aprovecharon del sistema proteccionista son el Distrito Federal, y los estados de México y Nuevo León. (...) Por otra parte, el producto interno bruto de las demás entidades se generó más bien en las actividades menos protegidas y hasta desprotegidas, de manera que estas entidades subsidiaron implícitamente la expansión explosiva de los grandes polos de desarrollo.¹⁷

Lo anterior se corrobora considerando el déficit comercial de algunos de los estados que concentran una parte significativa de su actividad industrial. Los estados donde se encuentran algunas de las más grandes ciudades de México son los que muestran el mayor déficit comercial: el D.F., Nuevo León, Jalisco, Puebla y el estado de México (1946-1972).

Para ese mismo periodo, los estados agrícolas fronterizos muestran un saldo positivo en su balanza comercial (Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Baja California Norte, Coahuila).¹⁸ Así pues, tal parece que las regiones productoras de exportaciones agrícolas (primarias, en general) generaron, durante la sustitución de importaciones, un excedente que se canalizó, directa o indirectamente, al financiamiento del déficit de las regiones industriales del centro del país. La estrategia de sustitución de importaciones fue

¹⁷ A. Ten Kate, 1979: 296.

¹⁸ Mario Herrera, 1986: 116-119.

eminentemente centralista. Dicha estrategia representaba supuestamente el interés nacional. Los intereses regionales, que podían diferir de los del centro, no se consideraron. Como dice Saúl Trejo

...los problemas derivados de los esquemas centralistas y de las respuestas organizacionales inadecuadas de las empresas privadas a los retos del desarrollo nacional, tal vez afecten mayormente a la frontera norte del país (...) Dada la orientación de la política industrial hacia el interior del país, se ha acentuado el choque entre los intereses económicos del centro y los de la frontera. Ello ha dado lugar a una situación de marcados contrastes, en el mejor de los casos, entre el comportamiento económico de los empresarios de la frontera y las respuestas buscadas por la política industrial. Las consecuencias han rebasado el ámbito de lo estrictamente económico, pues tanto la centralización gubernamental como la circunstancia de la frontera han generado actitudes sociales sumamente distintas a las prevalecientes en el centro del país.¹⁹

La transferencia de recursos es de alguna manera una forma de integración. Sin embargo, no se ha considerado así en los planes para la RFN. En este contexto, pareciera que el objetivo de integración intenta en realidad perpetuar dicha situación. En el mejor de los casos, y tal como se plantea, el objetivo es eminentemente centralista. Desde luego que existen otras justificaciones para esta discriminación. En general, la RFN goza de los regímenes de franja fronteriza, zona libre o que se traducen en algún tipo de excepción en el régimen general de importaciones. Eso otorga una ventaja comparativa (adicional a la localización cercana a los Estados Unidos) a la RFN y pone en desventaja a las regiones del resto del país. No obstante, equivale también a restringir el mercado de la RFN. Por otra parte, el flujo de bienes del interior del país a la RFN tiende a tener algún tipo de subsidio y los productores de esos bienes pueden obtener reducciones en los impuestos a la importación. Sin embargo, los productores de la RFN no reciben este tipo de beneficio, es decir, algún tipo de ayuda para colocar su producción en el centro del país, lo cual redundaría en la limitación del mercado de la RFN.²⁰

¹⁹ Saúl Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial de México*, El Colegio de México, México, 1987, p. 217.

²⁰ Para una discusión de los distintos regímenes fiscales y los flujos interregionales de la RFN (además de las modificaciones como resultado del GATT) véase Bernardo González-Aréchiga, "Zona libre, franjas fronterizas y el GATT: hacia una nueva división regional del trabajo", en Gustavo del Castillo (comp.), *México en el GATT: ventajas y desventajas*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1986.

Las facilidades aduaneras se han establecido y mantenido con el objeto de hacer más fácil el abasto y promover la industrialización y el desarrollo de la RFN. Sin embargo, esas mismas facilidades restringen la circulación de productos de la RFN en el resto del país, limitando la expansión de su mercado. Esta situación es sólo un reflejo de una contradicción básica entre la política comercial y la política industrial.

Los problemas económicos de los años setenta contribuyeron a que se modificara la estrategia proteccionista. No obstante, a fines de esa década se rechazó el ingreso al GATT. La crisis económica de principios de los años ochenta aceleró el cambio de dicha estrategia.

A pesar de los problemas económicos y de las modificaciones en la estrategia económica, la política para la RFN se mantuvo prácticamente inalterada. El Plan Nacional de Desarrollo de 1983 es bastante significativo al respecto:

Las ciudades fronterizas han experimentado un acelerado crecimiento durante las últimas décadas, que no ha logrado, sin embargo, diversificar sus economías e integrarlas a la economía nacional. La crisis actual pone de manifiesto la vulnerabilidad de este patrón de crecimiento y sus repercusiones para la economía nacional. Por esta razón, diversificar la economía de la frontera norte y fortalecer su integración a los mercados regionales del interior del país, representa una prioridad nacional.²¹

Desde luego se menciona que se promoverá la diversificación de la industria fronteriza, dando mayor importancia a la industria de exportación; se fortalecerá la política de abasto nacional a la RFN, etc. Es ilustrativo también el objetivo del Programa para el Fomento de las Exportaciones (PROFIEX), que para la RFN es "...fomentar la integración económica de la región con el resto del país y lograr su desarrollo integral, así como garantizar a su población el abasto de productos de consumo generalizado y bienes de producción, fundamentalmente con mercancías de origen nacional, complementado en casos necesarios con importaciones".²² A pesar de los cambios en las políticas económicas, intensificadas a partir de 1982, aún se sigue hablando de sustituir importaciones en la RFN. "Las accio-

²¹ Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, 1983:400.

²² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Programa de Fomento Integral a las Exportaciones*, México, 1985, p. 312.

nes y medidas que se plantean en este programa parten de la tesis de que la concurrencia de la producción nacional a estas regiones sustituye importaciones...'.²³ El Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985) reafirma lo dicho en el PND. Se continúa con la idea de la sustitución regional de importaciones, sin proporcionar los elementos básicos para dicha estrategia. La RFN es, casi por definición, una economía abierta al comercio exterior.

Estos nuevos intentos de política regional presentan los mismos problemas que los anteriores, pero además se agregan las posibles consecuencias del cambio de la sustitución de importaciones por una política que favorezca la exportación. Dos son los aspectos relevantes de este cambio. Primero, dado que la principal limitante macroeconómica del crecimiento será a corto plazo la obtención de divisas, las exportaciones, y en consecuencia la RFN, incrementarán su importancia. Segundo, el esquema de protección-discriminación puede no seguir siendo viable como resultado de la liberación comercial y la entrada de México al GATT.

La captación de divisas como objetivo fundamental para la industria maquiladora ha sido reconocido y establecido por el gobierno.

En los últimos cuatro años, la industria maquiladora de exportación ha incrementado su importancia como fuente generadora de divisas. Entre 1984 y septiembre de 1987, el valor total de las exportaciones (en pesos) de esta industria se incrementó en un 681%, aunque su valor en dólares se mantuvo casi igual (4 911.8 millones de dólares en 1984 y 4 713.3 en 1987). En 1983, la maquila generó el 2.8% de los ingresos en cuenta corriente y en 1986 generó el 5.3% (incluyendo petróleo). Si se excluyen los ingresos petroleros, la participación de la industria maquiladora alcanzó su nivel más alto, 7.9 por ciento.

De septiembre de 1985 a septiembre de 1987, en los estados de la frontera se establecieron 325 nuevas maquiladoras. En esta última fecha había 1 063 de estas industrias, que empleaban a cerca de 300 000 trabajadores. La industria maquiladora es una de las fuentes más dinámicas de empleo. En 1985 y 1986 generó el 10.7% y el 11% del empleo industrial nacional. Según los datos del departamento de Trabajo de Estados Unidos, la mano de obra mexicana es de las más baratas del mundo. El costo de mano de obra en México en 1986 era de 1.49 dólares la hora, y en 1987 de 1.37.²⁴ Dado que una de las razones básicas para el establecimiento de la indus-

²³ *Ibid.*, p. 31.

²⁴ *Excelsior*, abril 5, 1988, p. 9a.

tria maquiladora es el bajo costo de la fuerza de trabajo, cabe esperar que en los próximos años la localización de este tipo de industria en la RFN se acreciente. Al mismo tiempo, creo que incrementará su importancia como fuente generadora de empleos y divisas.

Una de las características de la estrategia exportadora es la apertura de la economía nacional al comercio internacional. Con la entrada de México al GATT el país se comprometió tanto a dar concesiones arancelarias como a eliminar el permiso de importación en doscientas fracciones arancelarias. Este proceso se ha acelerado en los últimos meses con motivo del Pacto de Solidaridad.

La liberación de la economía (o la racionalización de la protección) implica de alguna forma la imposibilidad de discriminar la producción fronteriza mediante el argumento de su alto componente de insumos importados. Primero porque tal argumento ya no es justificable dado que la mayoría de los productores internos tendrán las mismas facilidades para importar insumos. Segundo, como consecuencia del ingreso al GATT, México tendrá que abrirse al comercio internacional poco a poco. Será difícil negar la entrada al resto del país de productos maquilados en la RFN. Más aún, los acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos implican una menor posibilidad de prohibir la entrada de productos fronterizos al resto del país. Con este tipo de acuerdos la economía de la RFN está adquiriendo importancia internacional a nivel oficial y ha sido considerada un punto de negociación. Así lo demuestra el entendimiento entre México y Estados Unidos firmado en noviembre de 1987. En la declaración de principios de dicho documento se reconoce el papel especial del comercio en el desarrollo de sus regiones fronterizas y la necesidad de una cooperación especial en los asuntos de comercio fronterizo.²⁵ Si está en el interés de alguna de las partes firmantes negociar o consultar asuntos sobre comercio fronterizo, se podrá hacer dentro del marco de dicho entendimiento. Con ello se ha abierto la posibilidad de discutir a nivel bilateral prohibiciones a la circulación interna de productos, digamos que estadounidenses, maquilados en la RFN. Una estrategia de desarrollo nacional basada en el comercio exterior implica una mayor integración internacional, lo cual necesariamente sugiere que la RFN, como zona netamente exportadora y con ventajas de ubicación para esas ac-

²⁵ Entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el de los Estados Unidos de América, relativo a un "Marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión", nov. 6, 1987.

tividades, incrementará su integración al exterior. Si anteriormente no se logró integrarla al resto de la economía nacional, ahora va a ser más difícil. Es probable que el resultado sea precisamente el contrario, es decir, una mayor integración del resto de la economía nacional a la RFN. Si antes no tenía sentido hablar de integración en abstracto, este problema será ahora y en el futuro más evidente. La RFN tendrá una mayor importancia económica en la nueva estrategia de desarrollo. Por ello, habrá que analizar críticamente las políticas centralistas basadas en la integración en abstracto. Como resultado se tendrá que pensar en una política más regional, más adecuada a las necesidades de desarrollo. La elaboración de planes regionales tendrá que considerar este nuevo papel de la RFN.

Sin embargo, aquí aparece una de las características de las regiones fronterizas en interacción: la importancia que las fronteras tienen para el Estado-Nación y los aspectos de nacionalismo y soberanía que esto involucra. No se puede pedir al Estado que acepte su propia destrucción, por lo que habría que reconocer que tanto el Estado mexicano como el estadounidense seguirán hablando de "asegurar" sus respectivas fronteras y de que de esto depende el interés nacional. Por tal razón, no se sugiere abandonar la idea de integración, sino de definirla considerando la estructura económica de la RFN y sus necesidades particulares. Definir qué es lo que realmente se intenta, considerando lo que se puede lograr. El centralismo disfrazado de integración ya no tiene sentido. Todas estas limitaciones son concomitantes a la planificación de regiones fronterizas en interacción. Ése es el dilema que se plantea y al que nunca se ha prestado atención en la ya larga experiencia de formulación de planes y políticas para la RFN. La reducción del centralismo y su eventual eliminación, como una demanda nacional, sugiere que prestemos atención a las limitantes intrínsecas de las regiones fronterizas en interacción como la RFN.

Es probable que el límite superior de la autonomía (mayor grado de atención a los objetivos e intereses regionales) en el caso de la RFN esté dado por el hecho de que muchos de sus problemas son internacionales y, por tanto, las decisiones resolutorias se toman a nivel federal. Sin embargo, aún hay muchas posibilidades de atender esas necesidades regionales. Delimitar este campo de maniobra es una necesidad urgente. Lo peor que se puede hacer es dejar las cosas como están. La integración por decreto no ha dado resultados ni los dará en el futuro.

LOS “HIJOS TONTOS” DE LA PLANEACIÓN: LOS GRANDES PLANES EN EL TRÓPICO HÚMEDO MEXICANO

FERNANDO TUDELA*

La planeación para el desarrollo del trópico húmedo mexicano ha quedado marcada por las experiencias iniciadas en los años sesenta. Si no se conocen bien sus peculiaridades es muy difícil entender lo sucedido durante la última década, caracterizada por la ausencia de grandes proyectos y por el desmantelamiento de algunas de las bases institucionales preexistentes. Bastará mencionar aquí la reciente desaparición de la Comisión del Grijalva y del Centro Superior de Agricultura Tropical, en Cárdenas, Tabasco.

1. EL FUTURO DEL TRÓPICO YA NO ES LO QUE ERA

Llama poderosamente la atención el contraste entre la actitud actual y el entusiasmo desbordante con el que se daba impulso a la planeación en las áreas tropicales hace veinte o treinta años. En el lapso transcurrido, el sustrato ideológico en el que se basa toda planeación ha cambiado de manera radical. A mediados de este siglo cobró auge una visión utópica del potencial del trópico húmedo, concebido como una frontera cuya conquista permitiría el surgimiento de un verdadero emporio agroproductivo. En estos términos se planteaba en México la “marcha al mar” para dar respiro al agotado altiplano, proponiendo una revalorización de las franjas costeras tropicales, que, efectivamente, estaban y siguen estando desaprovechadas. Si los holandeses pudieron arrebatarse al mar una buena parte

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México

de sus tierras productivas, ¿por qué no conquistar para la producción los humedales tropicales? Se empezó así a hablar de Tabasco como “la Holanda mexicana”. Esta visión del potencial del trópico era, en el sentido más etimológico, una utopía: en ninguna parte del mundo habría podido realizarse. En la raíz de esta utopía hallamos un mito que todavía hoy presenta cierto arraigo en la opinión pública: el de la extraordinaria fertilidad de los suelos tropicales. Hacia 1955, el licenciado Echeagaray, alto funcionario responsable de la política hidráulica nacional, no se cansaba de afirmar que en las planicies costeras tabasqueñas se localizaban unos dos millones de hectáreas “de las más fértiles del mundo”, que bastarían para alimentar a toda la población mexicana. Según estos cálculos, el trópico húmedo podría constituirse en el “granero del país”. Esta percepción idílica reconocía un problema: la feracidad de las fajas litorales volvería incosteables muchos cultivos en la altiplanicie. En honor a la verdad, habría que aclarar que la utopía del emporio agrícola tropical no era exclusiva de México, pues despertaba igual entusiasmo tanto en otros países con presencia tropical como en instituciones multilaterales de fomento al desarrollo. La cuenca amazónica se constituyó como un foco de atención mundial. Representativa del despiste científico prevaleciente en los círculos políticos podría ser la idea, ampliamente difundida a mediados de siglo, de que dicha cuenca estaba generando la mayor parte del oxígeno planetario, como si un ecosistema en fase clímax no estuviera en situación de equilibrio.¹

Desde el punto de vista institucional, se extendió en América Latina la preocupación por el manejo integral de cuencas y se instalaron diversas comisiones intersectoriales vinculadas cada una de ellas a una cuenca específica, como la del Río São Francisco, en Brasil. El modelo explícito, en todos los casos, estuvo constituido por la famosa Tennessee Valley Authority. La visita a la TVA fue una de las primeras que emprendió el presidente Miguel Alemán tras su elección. Surgieron así en México la Comisión del Papaloapan (1948), la Comisión del Tepalcatepec (posteriormente del Balsas), y por último la Comisión del Grijalva (1952), que extendió su esfera de acción para abarcar también la cuenca del Usumacinta. Estas entidades desempeñaron un papel fundamental para la planeación de

¹ En su fase de crecimiento, las grandes unidades ecosistémicas producen oxígeno y biomasa, a costa sobre todo del dióxido de carbono de la atmósfera. Al estabilizarse el ecosistema, se verifica un equilibrio entre la producción de oxígeno por fotosíntesis y su eliminación a través de la función respiratoria. La biomasa de ese ecosistema se degrada entonces al mismo ritmo con el que se produce.

las áreas tropicales, sobre todo en la etapa inicial de su operación.

La base científica de esta planeación fue, por decirlo suavemente, bastante endeble. Frente a los entusiasmos tecnoburocráticos por los planes grandiosos para el desarrollo de las áreas del trópico húmedo, se elevaron algunas voces mejor informadas. Hace treinta años, Vivó Escoto (1958) planteaba ya que la composición de los suelos de pantanos y de ciénagas era deficiente para el desarrollo de una agricultura intensiva y sostenible y observaba que la desecación de pantanos implicaba una destrucción ecológica que no redundaba en un beneficio agrícola permanente. Enfrentándose a la política de “desecación obstinada”, este investigador se anticipaba a los actuales ambientalistas, afirmando que las inundaciones no debían percibirse siempre como calamidades públicas que había que perseguir con saña. Estas voces de sensatez fueron por completo ignoradas. En el clima ideológico que prevaleció hasta principios de los años setenta entre los planificadores, las posiciones como la de Vivó Escoto eran inasimilables. Los planes de aprovechamiento del trópico húmedo mexicano siguieron adelante, impulsados por unas expectativas ajenas a la realidad, pero muy motivantes. Entre dichos planes destaca el famosísimo Plan Chontalpa, que podría mencionarse hoy como el paradigma de lo que *no* habría que hacer para impulsar el desarrollo de las zonas tropicales. El Plan Chontalpa ha hecho correr ríos de tinta; a su análisis se han dedicado declaraciones, artículos, ensayos, tesis y libros completos. Vale la pena retomar este análisis sobre la base de las consideraciones siguientes:

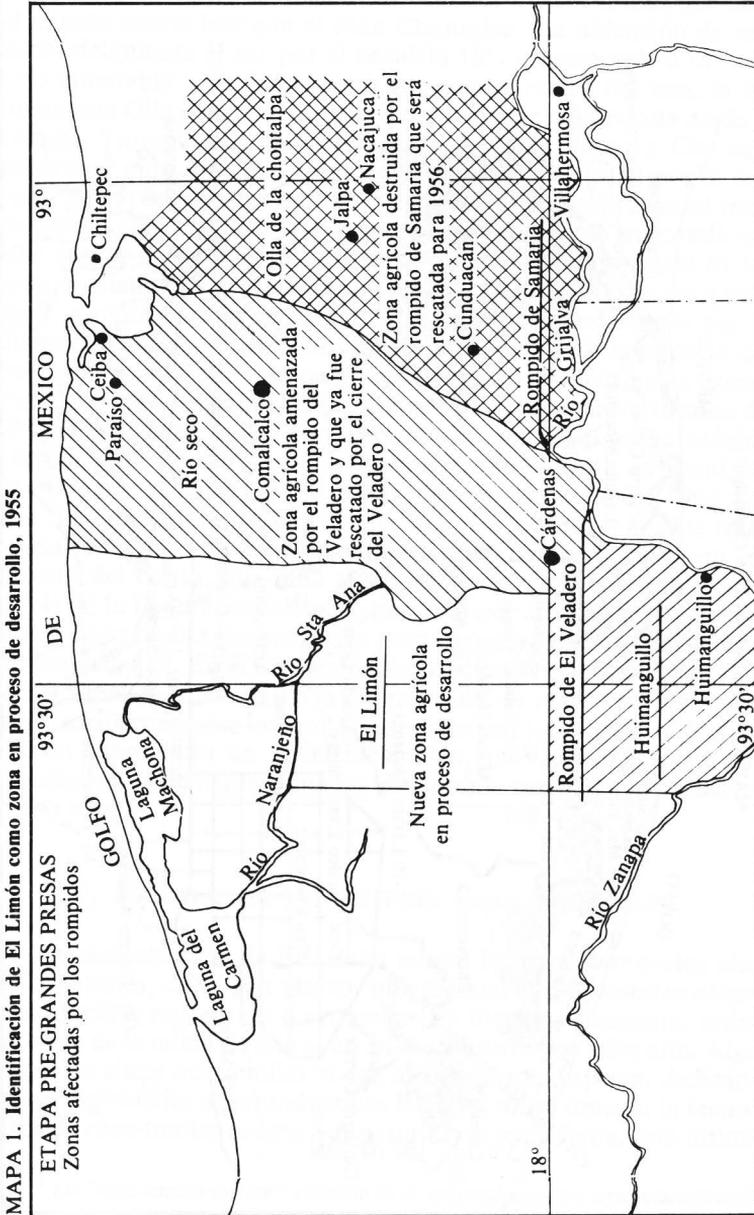
- a) el gobierno federal nunca ha realizado una evaluación crítica, completa y satisfactoria de esta experiencia;
- b) los diversos trabajos dedicados al Plan Chontalpa presentan enfoques no siempre concordantes entre sí;
- c) el tiempo transcurrido desde el inicio del plan permite un distanciamiento útil para una evaluación global que no se pierda en los detalles.

En la actualidad existe una conciencia bastante difundida respecto a la realidad de su fracaso global, aunque a nivel declarativo se siga mencionando como si se tratara de una experiencia válida y se siga impulsando mediante inversiones ahora ya muy modestas. En relación con la continuidad del plan, un funcionario resignado nos comentaba: “Miren, esto es como tener un hijo tonto.”

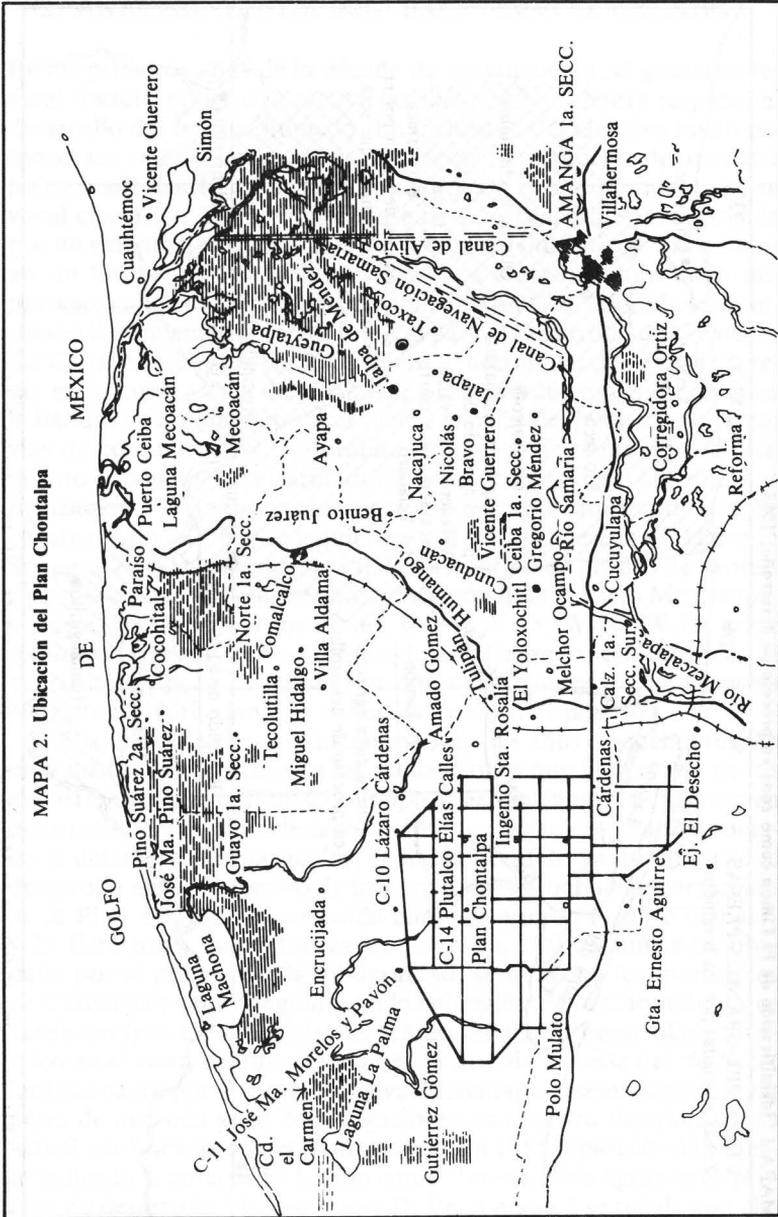
2. ANTECEDENTES: LOS INGENIEROS TOMAN LA DELANTERA

En los primeros años de la década de los cincuenta, el gobierno federal decidió poner en práctica las ideas prevalecientes respecto al desarrollo del trópico húmedo. La Comisión del Grijalva inició entonces sus operaciones a pesar de carecer formalmente de un poder político adecuado: hasta 1959 no contó con el nombramiento de su vocal ejecutivo. En la primera fase de su actuación estaba dirigida por un gerente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Sin embargo, la Comisión desarrolló en los años cincuenta una tarea importante aunque subestimada. Se concibieron en esa década los principales lineamientos del Plan Integral para el Desarrollo de la Cuenca del Grijalva, que contemplaba la construcción de: dos grandes presas en la cuenca alta del Grijalva; obras de defensa hidráulica en la llanura de inundación tabasqueña; canales de drenaje y de riego; vías de comunicación transitables todo el año; obras de abastecimiento de agua y alcantarillado; nuevos centros de población. Las realizaciones de los años cincuenta son bastante impresionantes. Se construyeron: el “bordo izquierdo”, el “bordo derecho”, el bordo Samaria-Zavala, el bordo paralelo base, algunos bordos de protección a la ciudad de Villahermosa, el tapón del río Viejo Mezcalapa, el corte del Macayo y los drenes E-0.5, W-15, W-20, W-25, entre las obras principales. También se desarrollaron los estudios para la construcción de la primera gran presa chiapaneca, la actual presa Netzahualcóyotl, también conocida como de Malpaso.

El análisis de algunos documentos de los años cincuenta resulta muy ilustrativo: muchas de las realizaciones que la mayoría de los analistas atribuye al Plan Chontalpa se encontraban ya entonces en desarrollo. En la planicie tabasqueña, los ingenieros habían tomado la delantera. En particular, se había decidido ya dar impulso al desarrollo agroproductivo de una zona que actualmente corresponde al Plan Chontalpa, conocida como El Limón (véanse mapas 1 y 2). Esta zona, que entonces era selvática, mal comunicada, olvidada por el progreso y la modernidad, se ubica en los municipios de Cárdenas y Huimanguillo, en la subregión de la Chontalpa, que desde tiempos inmemoriales ha tenido un mayor desarrollo económico en el contexto tabasqueño. Está situada al oeste del río Seco, antiguo cauce por el que el Grijalva-Mezcalapa desembocaba al mar antes de que una serie de divagaciones en abanico determinara su actual confluencia con el Usumacinta. En 1955, aparecía claramente indicada la zona de El Limón como “nueva zona agrícola en proceso de desarrollo” (véase mapa 1). En el mapa 3 se señala con cla-



Fuente: SRH, *Ingeniería Hidráulica en México*, abril-mayo-junio 1955, vol. IX, número 2, México.

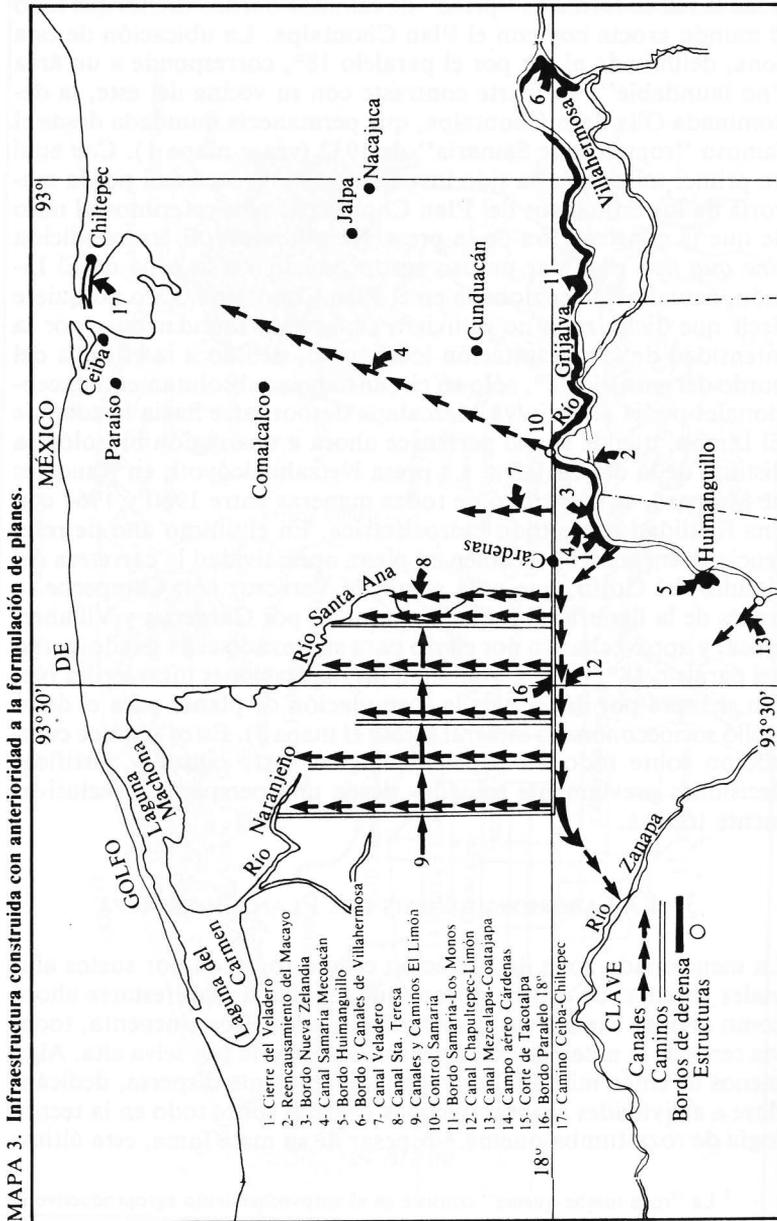


ridad la red en forma de “peine” de caminos-bordos-drenes que todo el mundo asocia hoy con el Plan Chontalpa. La ubicación de esta zona, delimitada al sur por el paralelo 18°, corresponde a un área “no inundable”, en fuerte contraste con su vecina del este, la denominada Olla de la Chontalpa, que permanecía inundada desde el famoso “rompido de Samaria” de 1932 (véase mapa 1). Cae aquí un primer mito, que ha sido invocado hasta la saciedad por la mayoría de los estudiosos del Plan Chontalpa. Nos referimos al mito de que la construcción de la presa Netzahualcóyotl era condición *sine qua non* para dar un uso agroproductivo a la zona de El Limón, actualmente englobada en el Plan Chontalpa. Esto no quiere decir que dicha zona no estuviera expuesta a inundaciones por la intensidad de la precipitación local; pero, debido a la eficacia del bordo del paralelo 18°, sólo en circunstancias absolutamente excepcionales podía el Grijalva-Mezcalapa desbordarse hacia la zona de El Limón, que de hecho pertenece ahora a una región hidrológica distinta de la del Grijalva. La presa Netzahualcóyotl, en Raudales de Malpaso, se construyó de todas maneras entre 1960 y 1964 con una finalidad sobre todo hidroeléctrica. En el último año de referencia se encontraba también en plena operatividad la carretera del circuito del Golfo, que unía el sur de Veracruz con Campeche, a través de la llanura tabasqueña, pasando por Cárdenas y Villahermosa, y aprovechando por cierto para su trazado el ya citado bordo del paralelo 18°. En la Chontalpa, las realizaciones ingenieriles fueron siempre por delante de la formulación de planes para el desarrollo socioeconómico integral (véase el mapa 3). Estos últimos cumplieron sobre todo un papel ideológico, para cubrir y justificar decisiones previamente tomadas desde una perspectiva exclusivamente técnica.

3. LA LABORIOSA GÉNESIS DEL PLAN CHONTALPA

La mencionada zona de El Limón estaba formada por suelos aluviales jóvenes, de origen gléyco, que tendían a manifestarse ahora como arcillas expansivas o vertisoles. En los años cincuenta, todavía cerca de la mitad de esta zona estaba cubierta por selva alta. Algo menos de cinco mil familias vivían allí en forma dispersa, dedicándose a actividades agroproductivas basadas sobre todo en la tecnología de roza-tumba-quema.² A pesar de su mala fama, esta última

² La “roza-tumba-quema” consiste en el aprovechamiento agroproductivo de



Fuente: SARH, *Ingeniería hidráulica en México*, abril-mayo-junio 1955, vol. IX, número 2, México.

era bastante racional y no resultaba depredadora de recursos cuando se practicaba a la escala y en la forma tradicionales. La situación socioeconómica de los habitantes de la zona no era desde luego envidiable; sufrían grandes carencias de servicios, la producción difícilmente generaba excedentes y el acceso a la tierra se distribuía en forma muy desproporcionada. Las desigualdades afectaban tanto a los ejidatarios (55% de las familias) como a los pequeños propietarios.

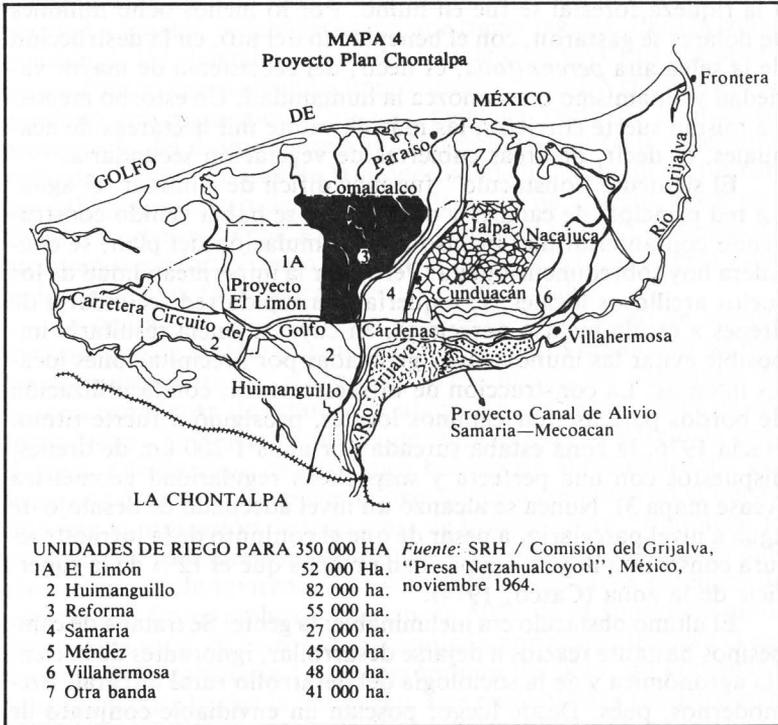
Aprovechando la euforia de la Alianza para el Progreso, en 1961 el gobierno de México presentó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un proyecto para la zona de El Limón, redactado por la Comisión del Grijalva, cuyo objetivo consistía en la valorización agroproductiva de unas 50 000 ha. Así comenzó la increíble y triste historia del cándido Plan Chontalpa. El BID, que compartía entonces plenamente los espejismos tropicales dominantes, se mostró muy interesado en el proyecto, al considerar que las experiencias que de él se derivaran serían de gran utilidad para el desarrollo de otras zonas tropicales, tanto de México como de otros países de América Latina. Lo que empezó llamándose Proyecto piloto El Limón, se desarrolló conforme a la azarosa vida burocrática de los grandes proyectos internacionales. En este caso, experimentó también los avatares sexenales de la política mexicana, como se reporta en B. Gama (1983). Estuvo a punto de ser liquidado como uno más de tantos proyectos que mueren olvidados en algún archivero en cada cambio de sexenio, incapaces de sobrevivir a una operación tan delicada como la de reinventar un país. Lo salvó el apoyo brindado por la burocracia del BID, que había examinado, criticado, rectificado y aprobado el proyecto inicial, de acuerdo con sus propias normas operativas y en estrecho contacto con dos firmas consultoras (CIEPS de México e Italconsult Argentina, de Buenos Aires) y con funcionarios del gobierno mexicano. La aprobación formal del proyecto por parte del BID tuvo lugar en 1963. El Banco se comprometía a aportar prácticamente la mitad del financiamiento requerido por el proyecto, y en este sentido firmó contratos con Nacional Financiero en septiembre de 1963. En el periodo de transición entre los regímenes de los presidentes A. López Mateos y G. Díaz Ordaz, arreciaron las

pequeñas áreas selváticas colapsadas, que reclarean, se talan y se queman. Las cenizas resultantes mejoran los suelos, generalmente ácidos y con gran escasez de nutrientes, y permiten lograr cosechas durante dos o tres años, antes de que el efecto de lavado determinado por la intensa precipitación vuelva a degradar aquellos suelos. El área se abandona entonces y la selva vuelve a "cerrarse".

dudas. Algunas de ellas se disiparon mediante consultas solicitadas por conducto diplomático con expertos oficiales de Alemania Federal y de Israel, que emitieron a mediados de 1964 dictámenes favorables, basados, suponemos, en la amplia experiencia que en ambos países se tiene en relación con el manejo de ecosistemas del trópico húmedo. El proyecto, ahora denominado Plan Chontalpa, se lanzó con la condición de ampliar sus alcances espaciales y temporales. Esta huida hacia adelante implicó una verdadera orgía planificadora, que de cualquier forma estaba ya prevista por la Comisión del Grijalva. En un mapa publicado en SRH (1964) (véase mapa 4) aparece en todo su esplendor el plan para la creación de unidades de riego (*sic*) para nada más y nada menos que 350 000 ha tropicales. La transición entre el Proyecto piloto El Limón y el Plan Chontalpa tuvo lugar a mediados de 1965, tras una junta intersecretarial del más alto nivel. Lo que sería la primera fase de la primera etapa del nuevo Plan Chontalpa abarcaba una superficie neta de más de 83 000 ha, casi el doble del área prevista en el proyecto anterior. El nuevo plan nunca pudo avanzar más allá de la primera fase de la primera etapa, para la cual se contemplaba una inversión total de algo más de sesenta millones de dólares. Las metas centrales del plan se enunciaron así (Comisión del Grijalva, 1968):

1. Iniciar un proceso de crecimiento regional sostenido que, por otra parte, contribuya al desarrollo general del país.
2. Determinar las mejores técnicas aplicables al establecimiento de proyectos de apoyo a las actividades agropecuarias en las zonas tropicales de México.
3. Mejorar las condiciones de vida de la población rural, introduciendo los elementos necesarios para su progreso cultural, económico, social y moral por medio de programas de bienestar estrechamente ligados a la transformación de la estructura productiva y regional.
4. Expandir la frontera agrícola para reducir los déficits de producción en algunos rubros agroproductivos.

Tras múltiples gestiones, el BID aceptó el replanteamiento que implicaba el plan. En este marco se iniciaron los trabajos, en marzo de 1966. Las sucesivas vicisitudes burocrático-financieras del nuevo plan han sido examinadas con detalle tal vez excesivo en múltiples trabajos, algunos de los cuales se incluyen en la bibliografía. Valdrá la pena recordar aquí tan sólo el sentido global de las acciones del plan.



4. HACIA UNA ECONOMÍA DEL DESPILFARRO

La acción del plan implicaba partir de una *tabula rasa*: se asumía de manera implícita que todo lo preexistente carecía de valor y se debía eliminar o ignorar. Las casi cuarenta mil hectáreas de selva tropical densa de la zona se fueron deforestando con ayuda de maquinaria pesada, cuya utilización desenraizó incluso los tocones que solían permanecer cuando la tala se practicaba con procedimientos exclusivamente manuales. Quedó así excluida la posibilidad práctica de regeneración de la selva. El manejo más depredador de los recursos forestales reconocería al menos el valor de la madera. En función de su variable densidad arbórea, cada hectárea de selva tropical puede proporcionar de 1 a 17 m³ de madera. Una pequeña parte de esta madera proviene de especies tropicales de alta cotización. En Tabasco *todo* el producto del desmonte se quemó *in situ*

y la riqueza forestal se fue en humo. Por lo menos ocho millones de dólares se gastaron, con el beneplácito del BID, en la destrucción de la selva alta *perennifolia*, es decir, del ecosistema de mayor variedad y dinamismo que conozca la humanidad. Un estorbo menos. La misma suerte corrieron las más de veinte mil hectáreas de acahuales, es decir, de áreas cubiertas de vegetación secundaria.

El siguiente "obstáculo" fue más difícil de eliminar: el agua. La red principal de canales y drenes, que se había venido construyendo con anterioridad incluso a la formulación del plan, se considera hoy sobredimensionada. Pero, por la impermeabilidad de los suelos arcillosos locales, se requería una tupida red secundaria de drenes a escala incluso parcelaria, en cuya ausencia resultaría imposible evitar las inundaciones generadas por precipitaciones locales intensas. La construcción de infraestructura, con la utilización de bordos para asentar caminos locales, prosiguió a fuerte ritmo. Hacia 1976, la zona estaba surcada por unos 1 200 km de drenes, dispuestos con una perfecta y sospechosa regularidad geométrica (véase mapa 3). Nunca se alcanzó un nivel adecuado de desalojo de agua a nivel parcelario, a pesar de que el conjunto de la infraestructura construida llegó a ocupar nada menos que el 12% de la superficie de la zona (Casco, 1974).

El último obstáculo era ineliminable: la gente. Se trataba de campesinos bastante reacios a dejarse desarrollar, ignorantes de la ciencia agronómica y de la sociología del desarrollo rural integral. Premodernos, pues. Desde luego, poseían un envidiable conjunto de conocimientos, integrables en una verdadera etnociencia, que les permitió subsistir generación tras generación en un medio selvático considerado inhóspito desde el tiempo de la conquista. Pero, para el modelo de desarrollo que se trataba de implantar, aquellos conocimientos no resultaban funcionales y hubo que prescindir de ellos. Ni memoria queda ya de los mismos.

En el plano social se procedió a una drástica reestructuración de la tenencia de la tierra, tras la cual los productores locales quedaron establecidos formalmente como ejidatarios. Se constituyeron veintidós unidades ejidales, cuyas extensiones oscilan entre 2 400 ha (C-27), y 5 000 ha (C-11). Esta operación no estuvo exenta de fuertes tensiones sociales. En mayo de 1967, cuando la resistencia de los locales aumentó, se recurrió al poder persuasivo del ejército, que mantuvo desde entonces una presencia permanente y discreta en la zona.

La población sufrió una rápida reubicación. En el centro de cada una de las nuevas unidades productivas se construyó un asen-

tamiento equipado con servicios básicos. Estas “aldeas estratégicas” eran todas iguales, ordenadas según una trama regular. Para la construcción de las viviendas, los nuevos ejidatarios tuvieron que aportar su esfuerzo como albañiles improvisados, mientras el Estado proporcionó los materiales. Con una pequeña parte de la madera proveniente del desmonte se hubieran podido construir excelentes viviendas. Pero, en aras de la modernidad, las casas se edificaron con tabique, mortero de cemento y láminas de asbesto, todo ello de origen extrarregional. Resultaron pequeñas (50 m²), carentes de un mínimo confort térmico e inadecuadas para las costumbres y necesidades de las familias campesinas tradicionales.

La operación, en su conjunto, implicó un proceso de aculturación digno de los tiempos en que los misioneros unían fuerzas con los conquistadores. En el lapso de pocos meses, los habitantes de la zona cambiaron de estatus, de ubicación, de casa y hasta de entorno físico. También tuvieron que transformar su estrategia productiva. Olvidándose de sus viejos hábitos de autosuficiencia, entraron en un mundo de estrecha dependencia crediticia en el que se imponía la utilización de toda clase de insumos para “optimizar la producción”. El planteamiento inicial del plan enfatizaba los cultivos anuales, de invierno y de verano, y los cultivos perennes de plantación. Entre ambos cubrirían un 80% de la superficie agro-productiva total. El resto estaría ocupado por pastizales para el desarrollo de la ganadería.³ A los agrónomos del plan, los humedales tabasqueños les hacían la boca agua. Los rendimientos previstos eran suculentos, según puede apreciarse en la siguiente información (SARH, 1971; Casco, 1974):

<i>Producto</i>	<i>Rendimiento (toneladas/hectárea)</i>	
	<i>Previsto por el plan</i>	<i>Habitual anterior</i>
Arroz	4.0 - 6.5	1.2
Maíz	3.0 - 4.0	1.2
Frijol	1.3	0.5
Cacao	2.2	0.4 - 0.8
Plátano	16.0 - 30.0	10.0

³ Cultivos perennes arbóreos (cacao, frutales): 19 000 ha. Cultivos perennes herbáceos (caña, plátano): 11 000 ha. Cultivos anuales (maíz, frijol, arroz, etc.): 36 000 ha. Cultivos forrajeros: 16 000 ha.

Estas cuentas alegres consiguieron colarse en lo que probablemente fue el plan más analizado, revisado, corregido y rectificado de la historia reciente de la planificación en México.

5. LA AUTOPSIA DE UN FRACASO

Constituye hoy un lugar común hacer referencia al "fracaso del plan Chontalpa". Convendría comenzar por relativizarlo. La situación anterior al plan, muy bien descrita en Arrieta (1977), aunque no era un "infierno verde", tampoco era un paraíso perdido.

Denunciar los desastres desencadenados en la Chontalpa por los misioneros de la modernidad y evocar a veces el humor involuntario en que con tanta frecuencia incurrieron, no implica defender el *statu quo* anterior, caracterizado por una miseria y una marginación que no son perpetuables. El dilema de fondo no consiste en modernizar o no modernizar, sino en cómo hacerlo.

El haber del Plan Chontalpa no es apabullante, pero existe y es significativo. Si aceptamos como indicador válido la adquisición de bienes de consumo duradero, el nivel de vida de los pobladores aumentó. El reagrupamiento en los nuevos asentamientos de la población antes dispersa permitió un servicio más eficaz en los importantes rubros de la salud y de la educación. El mejoramiento del servicio médico y de las condiciones sanitarias abatió en forma drástica la recurrencia de enfermedades endémicas tales como las gastroenteritis, las parasitosis intestinales, las bronconeumonías y las anemias. Los niños pudieron ahora escolarizarse. En el ciclo 1967-1968 sólo existía una escuela en el área del plan. En 1972 se contaban ya 21 escuelas, con más de cuatro mil quinientos niños inscritos.

No obstante lo anterior, el fracaso del plan es real y puede caracterizarse en función de los elementos siguientes:

a) desproporción absoluta entre los resultados del plan y su costo;

b) incapacidad para sostener una orientación agroproductiva centrada en los cultivos anuales y en los perennes;

c) reducción drástica del autovalimiento de la población local.

A fines de 1972, cuando ya se había efectuado el mayor esfuerzo para dar impulso al plan, las inversiones totales realizadas superaban los 58 millones de dólares. A mediados de 1975, las inversiones acumuladas del plan ascendían a algo más de 64 millones de dólares. El plan nunca se planteó como objetivo fundamental la generación de empleos; su enfoque productivo era intensivo en capi-

tal, con un fuerte énfasis en la mecanización. Aun así, preveía un ligero incremento en la población de la zona, de algo más de un veinte por ciento. Esta meta era más que modesta, considerando que la densidad de población preexistente era tan baja que estaba todavía por debajo del límite de los 35 hab./km², correspondiente a la densidad máxima alcanzable por una población que base su subsistencia en la puesta en práctica de la tecnología tradicional de roza-tumba-quema. Sin embargo, el número de familias reacomodadas en la zona del plan no fue superior al de las familias que antes la habitaban. Aunque algunas de ellas se fueron, previendo lo que se avecinaba, otras pocas de origen foráneo se incorporaron a las nuevas comunidades.

Si en vez de ejecutar el plan, se hubieran repartido los montos previstos de inversión entre las cinco mil familias afectadas, éstas hubieran podido vivir como rentistas, como si les hubiera tocado un premio importante de la lotería. No fue así y les tocó seguir trabajando la tierra bajo una modalidad que desconocían, pero los rendimientos que obtuvieron con la tecnología avanzada no se parecieron ni remotamente a los previstos. Por lo general, los rendimientos reales permanecieron en los bajos niveles tradicionales, aunque no faltaron casos en los que disminuyeron. Resulta ilustrativo comparar la situación de 1975 con la de 1965 (Arrieta, 1977). Mientras la superficie utilizada aumentó 50% y el valor de la producción aumentó casi cuatro veces, el costo de la producción se incrementó 7.6 veces, con lo que la utilidad neta se redujo a cerca de la mitad. Los costos de construcción de la infraestructura resultaron también más elevados que lo previsto; y tuvieron que ajustarse al alza en casi un 80%, en función de las condiciones reales de los humedales tabasqueños. Todos los análisis de costo-beneficio se derrumbaron con estrépito.

A la vista de los resultados preliminares, se produjo en 1968 una reorientación tan radical como silenciosa. Olvidándose de la vieja idea de convertir el trópico en el granero de la nación, se transformó la concepción original del Plan Chontalpa, sustituyendo su enfoque agrícola por un nuevo énfasis ganadero. A grandes rasgos, se redujo al mínimo el área de cultivos anuales, y se expandió de manera constante la superficie de pastizales. Al inicio de los años ochenta, el área de pastos para el desarrollo de la ganadería bovina en régimen extensivo cubría alrededor del 42% del área total de la zona. El área de cultivos perennes no sufrió modificaciones cuantitativas de gran significación, aunque siempre quedó por debajo de las previsiones iniciales. Entre las transformaciones cualitativas des-

taca la consolidación de una importante área cañera, con unas 20 000 ha en cultivo.

Sorprende el hecho de que el abandono del énfasis agrícola se haya producido en fecha tan temprana. En realidad, no se llegó siquiera a intentar una intensificación agrícola de gran alcance en la zona del plan. O bien se presintió el fracaso y se buscó una alternativa "realista" de emergencia que limitara pérdidas, o bien se dejó que los vientos ganaderos que empezaban a predominar en todo el país barrieran también en la planicie tabasqueña los restos de la utopía del emporio agrícola tropical. Esta misma tendencia de sustitución de la agricultura por la ganadería extensiva como actividad dominante se ha manifestado con gran vigor durante las últimas dos décadas en todo el trópico húmedo mexicano, con o sin "planes". En la actualidad, el destino agroproductivo de la zona del plan se parece mucho al de las otras zonas tropicales, no sometidas a planificación formal. Lo que no tiene parangón en las otras zonas de Tabasco es la reducción de la capacidad de autovalimiento de los campesinos de la zona del plan. Aquí, la casi totalidad de las decisiones productivas se toman a nivel técnico, sin participación de los trabajadores que las tendrán luego que asumir. Al margen de la modalidad formal de tenencia de la tierra, cualquier sociólogo tendrá que clasificar a los campesinos de la zona del plan como "proletarios agrícolas", que trabajan en un gran complejo estatal a cambio de un salario disfrazado de anticipo por reparto de beneficios. Esta remuneración se ha manejado siempre con criterios políticos. La normatividad que enmarca al ejido mexicano difícilmente concuerda con las prácticas que impuso el plan.

6. LAS CAUSAS DEL FRACASO

Se ha invocado un sinnúmero de posibles "causas" del fracaso del Plan Chontalpa. Por ejemplo, se ha señalado la descoordinación administrativa,⁴ la falta de oportunidad en la entrega de créditos de avío, el ambiguo reparto de responsabilidades entre las distintas dependencias públicas, el continuo cambio de instancias rectoras. En relación con este último factor, vale la pena recordar que los organismos responsables directos de gestión en la zona del Plan Chontalpa fueron, sucesivamente: la Comisión del Grijalva (1966-1972),

⁴ Arrieta (1977) enlista las no menos de treinta dependencias que de una forma u otra tuvieron que ver con el desarrollo del Plan Chontalpa.

el Fideicomiso Chontalpa (1972-1976), la Promotora del Complejo Agroindustrial de la Chontalpa (1977-1984). Finalmente, una Comisión Coordinadora para el Reordenamiento del Plan Chontalpa propuso mecanismos *ad hoc* de coordinación que se están poniendo en práctica en la actualidad. Es larga la historia de las fallas de programación. Se desmontaban áreas de selva y, en ausencia de un apoyo crediticio oportuno, se abandonaban al crecimiento de la maleza. Se sembraban pastos, pero no había financiamiento para introducir ganado. Se seguía construyendo infraestructura, pero la ya construida perdía funcionalidad por carencia de mantenimiento. Se han señalado también los avatares de la colectivización y las resistencias que ésta generaba en un medio social caracterizado por el individualismo propio del hábitat anterior, disperso y selvático. La nube de asistentes sociales (una por cada 60 familias, al principio) no se daba abasto. Efectivamente, los sucesivos procesos de colectivización forzada determinaron reacciones a veces violentas. En 1972, para apaciguar los ánimos campesinos, se tuvo que poner otra vez en práctica el recurso del método: la presencia del ejército restableció el orden. Los ejidos de la Chontalpa se colectivizaron y se individualizaron varias veces. Hacia 1986, un solo ejido, el C-21, mantenía una organización colectiva. Es de imaginar el desgaste provocado por cada reestructuración en el seno de las unidades de producción.

Los factores antes apuntados ciertamente actuaron, pero pensamos que fueron de índole coyuntural y que tan sólo agravaron un desastre que de cualquier forma hubiese tenido lugar en función de causas estructurales más profundas. La primera y principal de ellas ha recibido hasta ahora una atención insuficiente: la inadecuación ecológica del modelo tecnológico agroproductivo que se trató de imponer en la Chontalpa.

Se carecía —y en buena medida se sigue careciendo— de un modelo tecnológico adecuado para las condiciones del trópico húmedo. El modelo que los técnicos utilizaron como referencia implícita para proceder a una intensificación agrícola en el sureste corresponde al que con relativo éxito se había logrado implantar en las zonas semiáridas irrigadas. Para dichos técnicos, el Plan Chontalpa representaba la creación de un distrito de riego más, aunque en la última renegociación con el BID se tuviera que postergar la construcción de una infraestructura para riego. Al observador desprevenido le causará perplejidad el intento de irrigar un área cuyo principal problema radica en su constante inundabilidad. Se partía de la premisa —falsa— de que debía ser más fácil retirar el exceso de agua

de una zona tropical que llevar agua a una zona semiárida, y que una vez desecada, la zona tropical en cuestión requeriría de riego de auxilio. La tecnología disponible para la producción en régimen intensivo se consideraba como una constante, no sujeta a discusión. Los técnicos estaban más bien dispuestos a emprender la operación propuesta de cambiar el medio físico para poder poner en práctica "su" tecnología, es decir, aquella que se integra en los paradigmas profesionales establecidos. Se enfrentaron así a los riesgos ecológicos derivados de la deforestación y de la desecación de humedales. En los años sesenta había desaparecido ya de los medios científicamente informados el mito de "la gran fertilidad de los suelos tropicales" y se imponía una visión más realista, que explicaba el hecho de que una formación vegetal tan exuberante como la selva alta *perennifolia* se pudiera desarrollar sobre suelos sumamente empobrecidos por la constante lixiviación, en función de mecanismos muy superficiales de rápido reciclaje de nutrientes. El caso es que las características de la zona del Plan Chontalpa tampoco corresponden a esta nueva visión ya estereotipada, que refleja lo que suele suceder en gran parte de las zonas del trópico húmedo. Los vertisoles de la Chontalpa son relativamente ricos en nutrientes. Los problemas de su manejo derivan más bien de su extraordinaria sensibilidad al contenido de humedad: son suelos que al desecarse se cuarteán y se endurecen.

El otro gran problema ecológico es común a todas las zonas del trópico húmedo, y consiste en la enorme facilidad con la que proliferan poblaciones indeseadas: plagas, enfermedades fungales, malezas. Cuanto más se simplifica un agroecosistema tropical, más vulnerable es frente a este tipo de agresión. El combate con agroquímicos, además de producir efectos contaminantes, genera resistencias a muy corto plazo. Se produce así una doble selección: sobreviven sólo las plagas que resisten a los sucesivos agroquímicos, y los campesinos cuya capacidad económica es suficiente para poder irlos comprando. Casi nunca se intentó la defensa más racional, que se basaría en una diversificación de los agroecosistemas tropicales.

La intensificación de la agricultura tropical de ciclo corto constituye todavía hoy un problema no resuelto. Existen sin embargo principios generales, como el uso diversificado de agroecosistemas complejos y técnicas específicas que permiten abordarlo con algunas perspectivas de éxito. Para ello resulta indispensable cuestionar el paradigma establecido: el modelo de la "revolución verde" no opera en el trópico.

Otro tanto cabría decir en relación con las tecnologías habitacionales. Los asentamientos en el trópico húmedo necesitan adecuarse al medio local e incorporar principios de ecodiseño. Aquí también los paradigmas profesionales establecidos constituyen una rémora cuya persistencia redundante en una peor calidad de vida. La necesidad de un cambio tecnológico de gran envergadura se pone de manifiesto a través de fracasos como el que estamos analizando.

El segundo factor causal estructural que quisiéramos señalar tiene que ver con la concepción que se tiene del "desarrollo". Las críticas al Plan Chontalpa en el sentido de que no permitió una mayor participación de los campesinos locales, se han quedado cortas. Tal parece que se trataría de desarrollar las cosas o los procesos productivos, para lo cual, si se contase con la participación de los interesados, tanto mejor. En realidad carece de sentido desarrollar otra cosa que no sea la gente. Todo proceso de desarrollo que no parta de los deseos, las aspiraciones, los conocimientos, el potencial de la población organizada, está viciado de origen y resultará estéril espejismo tecnoburocrático.

7. PERSPECTIVAS RECIENTES DE LA PLANEACIÓN EN EL TRÓPICO

La planeación en el trópico ha quedado marcada por la experiencia fallida de la Chontalpa. En 1972 se promovió un nuevo plan para el desarrollo agroproductivo de otro sector del trópico tabasqueño colindante con Guatemala: el Plan Balancán-Tenosique. De alcances mucho más modestos que los del Plan Chontalpa, este nuevo plan pretendió superar los desajustes de su antecesor. Los estudios de factibilidad fueron esta vez mucho más realistas y cuidadosos. La orientación del nuevo plan, que proponía una modalidad organizativa basada en el ejido colectivo, hacía énfasis en la producción ganadera, considerada como una apuesta "segura". El Plan Balancán-Tenosique, a pesar de la prudencia de su formulación, fue en realidad otro plan frustrado. Por una parte, no resolvía las dos grandes cuestiones estructurales antes señaladas: la adecuación ecológica de las tecnologías agroproductivas y el pleno control del proceso de desarrollo por parte de las comunidades involucradas. Sufrió además un problema de inoportunidad: vino demasiado tarde para beneficiarse de la euforia crediticia con que se dio impulso al Plan Chontalpa y demasiado pronto como para formularse como

una alternativa radical frente al fracaso de su antecesor. Al menos, este nuevo fracaso salió mucho más barato que el anterior.

Los ejercicios recientes de planeación en el sureste han sido cada vez más cautelosos. Parece superada la época de los grandes gestos formales y vemos con creciente escepticismo cualquier pretensión de imponer un geometrismo a la realidad social o ambiental. En cambio, se ha revalorizado la materia prima política de cualquier proyecto de desarrollo. En este sentido vale la pena reseñar el meritorio esfuerzo, promovido durante los últimos años en el estado de Tabasco, de creación de una red de centros integradores a nivel submunicipal. En su concepción original, no se trataría de un simple ejercicio de descentralización administrativa, sino de un nuevo proceso de estructuración de la sociedad civil. El desarrollo de esta experiencia es apenas incipiente y muy desigual, pero si se consiguiera profundizar, sentaría las bases de un nuevo estilo de planeación participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrieta Fernández, P. (1977), "Beneficio socioeconómico aportado a la región de la Chontalpa", México.
- _____ (1977), "Evaluación de un plan de desarrollo: el cambio social en la Chontalpa, Tabasco", tesis de maestría, UIA, México.
- Barkin, D. (1978), *Desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano*, CECODES, México.
- Bartra, Armando (1976), "Colectivización o proletarización: el caso del Plan Chontalpa", *Cuadernos Agrarios*, año 1, núm. 4, México, octubre-diciembre.
- Casco Montoya, R. (1974), "Développement et l'environnement dans le tropique mexicain: Études de l'aménagement de la Chontalpa". Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, *Travaux et Etudes*, núm. 2, París. 1974.
- _____ (1980), *Los planes de desarrollo del trópico: el caso de Balancán-Tenosique, Tabasco*, CECODES, México.
- _____ (1979), *Manejo del agua en un ecosistema tropical: el caso de la Chontalpa*, CECODES, México. 1979.
- CEPAL (1976), "El mercado de trabajo en la Chontalpa", Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 76/26/Rev. 1, México.
- CINVESTAV/COLMEX (1987), *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco*, México, abril. En proceso de publicación.
- Echeagaray, B. L. (1956), "Las inundaciones en Tabasco", *Ingeniería Hidráulica*, SRH, México, abril-mayo-junio. 1956.

- _____ (1955), "La cuenca del Grijalva-Usumacinta a escala nacional y mundial", SRH, México.
- Gama Barletti, F. (1983), "Document de Recherche, núm. 19", Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, París, diciembre.
- Hernández Márquez, B. y Manuel R. Villa Issa (1981), "Análisis del mercado de trabajo en la Chontalpa", *Agricultura Tropical*, vol. 1, núm. 3, CSAT, México. 1981.
- León, A. R. (1976), "Informe sobre el estudio ecológico del proyecto Balancán-Tenosique, Tabasco", inédito, México. 1976.
- Leyva Peña (1976), "El Plan Chontalpa (balance crítico)", Escuela Nacional de Economía, UNAM, México.
- Revel Mourouz, J. (1980), *Aprovechamiento y colonización del trópico húmedo mexicano*, FCE, México. (Edición original: *Aménagement et colonisation du tropique humide mexicain*, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, CNRS, 1972.)
- SARH (1961), Comisión del Grijalva, *Proyecto integral del Grijalva*, primera parte, México. 1961.
- _____ (1978), Subdirección de Planeación, "Estudio agrológico detallado de la primera fase del Plan Chontalpa, municipios de Cárdenas y Huimanguillo, Tabasco", Dirección General de Estudios (Subdirección Agrícola), *Serie Estudios*, núm. 15, México, octubre.
- _____ (1955), "Cuencas del Grijalva y del Usumacinta", *Revista de Ingeniería Hidráulica*, México, abril-junio. 1955.
- _____ (1968), Comisión del Grijalva, "El Plan Chontalpa, Tabasco, México", documento presentado al LXX Congreso de Irrigación y Drenaje, México.
- _____ (1971), Comisión del Grijalva, "Informe cronológico del desarrollo de la primera fase del Plan Chontalpa", México.
- _____ (1971), "Proyecto de la Chontalpa, Tabasco", primera etapa, fotocopiado, México.
- _____ (1972), "Estudio agrológico especial del proyecto de riego Balancán-Tenosique, Tabasco", Dirección Agrológica, *Serie Estudios*, núm. 3, México. 1972.
- Valencia de la Rosa, R. (1976), "Surgimiento de diferencias de clase en los ejidos de la Chontalpa", tesis de maestría, Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, México.
- Vivó Escoto, J.A. (1958), *La conquista de nuestro suelo (Estudio sobre los recursos naturales de México)*, CANACINTRA, México.

HACIA LA POLITIZACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL EN JALISCO

JESÚS ARROYO ALEJANDRE*

La actividad de la planificación urbana y regional tiene por lo menos tres dimensiones principales: política, administrativa y técnica. La dimensión política se refiere a los conflictos entre grupos sociales, cuyos intereses son afectados en el proceso de planificación, el cual debe enfrentar la “administración y solución de esos conflictos”. La dimensión administrativa y organizativa tiene como propósito poner en práctica la planificación a través de la participación democrática de la población; realizar la actividad técnica del proceso; instrumentar programas y proyectos y monitorear y evaluar sus resultados. Finalmente, la dimensión técnica trata del rigor científico y metodológico necesario para realizar el diagnóstico y pronóstico de las características de la población que habita el área objeto del plan. Asimismo, está relacionada con el estudio detallado de los sistemas que se desean modificar y sus interrelaciones (por ejemplo, sistema de transporte, de vialidad, educativo, de servicios público, de uso y valor del suelo, etcétera).

El presente trabajo consiste en una revisión crítica muy condensada de esas dimensiones para la experiencia del estado de Jalisco.¹ También se propone esquemáticamente una conceptualización de la planificación urbana y regional que enfatiza su dimensión

* Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara.

¹ Este ensayo es resultado lateral de una investigación más amplia que realiza el autor orientada al diseño de una metodología de planificación urbana para ciudades de rápido crecimiento en países menos desarrollados, basada en gran medida en la prospectiva poblacional y económica. El caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara y su “región de influencia” ilustrará esta metodología.

política pues, en esencia, las decisiones que intentan modificar el futuro urbano y regional son políticas porque obedecen a intereses de algunos grupos sociales y, a su vez, afectan casi invariablemente en forma desigual los intereses de diversos estratos que conforman la sociedad, lo cual produce conflictos a resolver en el plano político.

1. DESARROLLO DE LA PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL EN JALISCO

La Ley de Asentamientos Humanos del estado de Jalisco asigna al ejecutivo estatal la función de elaborar los siguientes planes:²

- 1) plan estatal de desarrollo urbano, que incorpora a su vez el Plan de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos;³
- ii) planes regionales urbanos y los planes municipales de desarrollo urbano;
- iii) estos últimos deben contener planes generales urbanos y planes parciales de urbanización y control de la edificación, y
- iv) el plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara.

Esta ley considera como desarrollo urbano lo siguiente: a) el volumen, estructura, migración y distribución de la población; b) la determinación y el desarrollo de las regiones y de todos y cada uno de los municipios de la entidad; c) los problemas de los asentamientos humanos, sus causas y consecuencias, para en su caso determinar el establecimiento de zonas preferentes de desarrollo; d) los modos de vida, áreas y elementos ecológicos de los asentamientos humanos; e) las alternativas y métodos compatibles con los recursos materiales disponibles en el estado; f) los programas y convenios de inversión pública federal, estatal y municipal; g) los problemas de la tenencia de la tierra en sus usos y destinos; y h) las condiciones en que se presente o tienda a presentarse el fenómeno de la conurbación en la entidad (Gobierno del Estado de Jalisco, 1978:17-18).

Más aún, los planes deben tener coherencia y consistencia con los objetivos y procedimientos de los planes sectoriales tanto estatales como federales (Gobierno del Estado de Jalisco, 1978:5). Así, la ley establece elaborar ciento veinticuatro planes municipales, al

² Gobierno del estado de Jalisco (marzo de 1978). Hasta el presente no se han hecho las modificaciones pertinentes a esta ley, necesarias después de la reformulación de la Ley General de los Asentamientos Humanos de 1984, la cual no se ha incorporado a la legislación estatal.

³ Este plan tiene que ser revisado y actualizado cada seis años, pero puede modificarse cuando las circunstancias así lo requieran.

menos diez planes regionales urbanos, un plan de la zona conurbada de Guadalajara (que se integra por planes parciales de la misma), y un plan general de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos. Estos documentos tienen que ser actualizados y corregidos según se presenten las circunstancias.⁴

A nivel estatal, el instrumento que operativamente coordina, norma y articula todos los planes mencionados es el Plan Jalisco. Es necesario señalar que este instrumento no tiene carácter legal y por eso se considera operativo. En él se establecen los medios y estrategias para lograr los objetivos de los planes mencionados. Específicamente, en el Plan Jalisco 1984-1988, aparte de objetivos generales, se plantean metas específicas que enfatizan el desarrollo regional, la descentralización de la actividad económica de la Zona Metropolitana de Guadalajara, el fortalecimiento de ciudades medias, etc. (véase Gobierno del Estado de Jalisco, 1986). En conjunto, los objetivos son sumamente amplios comparados con el Programa Operativo, 1984, que se publica en este último documento citado. En este programa, se asigna la inversión pública general por sectores y regiones, señalando los organismos gubernamentales que participaron y las fuentes de financiamiento. Los programas operativos se realizan anualmente, llevándose a cabo también reuniones de evaluación anuales por parte del gobierno estatal sin que hasta la fecha se realicen evaluaciones externas al mismo aparato planificador. Supuestamente el Plan Jalisco y su Programa Operativo resultan de la concertación de los representantes del Comité de Planeación y Desarrollo del Estado. Aunque no son sancionados por el Congreso estatal, indirectamente así sucede pues se integran al presupuesto que discute y legaliza el poder legislativo.

En realidad, el Plan concreta las acciones orientadas a conseguir los objetivos y metas del proceso de planeación. Sin embargo, estudiando detenidamente la gran cantidad de objetivos y metas que se plantean en todos los planes señalados anteriormente, resulta realmente poco significativo —en términos de la inversión programada—

⁴ Un antecedente importante de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco es la Ley de Planeación y Urbanización del Estado (Gobierno del Estado, 1975), que se aprobó en agosto de 1959. En esta Ley ya se declaraba "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 su realización" (p. 2). También planteaba la participación de grupos de interés en la planeación, pero en forma restringida para los grupos mayoritarios. A diferencia de la primera ley, ésta surge como iniciativa regional y no de los planteamientos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

e inconsistente. Demostrar objetivamente esta afirmación sería una tarea muy interesante; empero, baste señalar por el momento que mientras un objetivo central del Plan Jalisco es “descentralizar la vida del estado, corrigiendo el desequilibrio entre la Zona Metropolitana de Guadalajara y el resto del territorio estatal...” (Gobierno del Estado de Jalisco, 1986:745), la inversión total tiende a concentrarse en dicha zona. Así, aunque del total de la inversión programada para 1984 (proveniente de inversión federal normal, Convenio Único de Desarrollo, inversión estatal y créditos) y que era de 154 844.8 millones de pesos, 116 340 se asignaban a obras de beneficio y alcance estatal (son grandes inversiones que no se pueden asignar a una región específica), de la inversión total de carácter regional (38 503.4 millones de pesos), se asignó a la región de Guadalajara el 47%, siendo ésta prácticamente para la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Otra ley importante que en teoría promueve la planeación urbana es la Ley de Fraccionamientos (Departamento de Planeación y Urbanización del Estado, 1985). Sin embargo, en la práctica no se adecua completamente a los objetivos, programas, propuestas y proyectos de los planes urbanos, como se establece legalmente. Por ejemplo, aplicaciones inadecuadas de esta ley pueden permitir fraccionamientos y edificaciones que producirán, a mediano y largo plazo, determinados usos del suelo que no están previstos en los planes urbanos. Consecuentemente, dado el rápido crecimiento de varias ciudades del estado, principalmente de la Zona Metropolitana de Guadalajara, algunos tipos de fraccionamiento plantean demandas de equipamiento, servicios y vialidad no previstos por el Plan, lo que afecta a otros sistemas urbanos como el transporte público y privado, el valor del suelo, etc. Una situación similar ocurre con los asentamientos irregulares y con la especulación de la tierra, que restringe fuertemente el control planificado del uso y valor del suelo. Esta “patología urbana”, junto con otros factores relacionados con aspectos políticos, hacen que las inversiones y acciones públicas de desarrollo urbano se orienten a resolver problemas inmediatos cuando éstos se vuelven críticos, dejando de lado los objetivos y las metas de los planes. Esto es, no existe estrictamente un proceso de planificación de inversiones y acciones de desarrollo urbano, aun cuando se elaboren planes y éstos se conviertan en leyes.

Una consecuencia de lo anterior y de otros factores que no se analizan en este trabajo, es la apropiación o privatización de las economías de aglomeración urbanas generadas por los ciudadanos en su conjunto, por parte del grupo social, económica y políticamente

dominante en la Zona Metropolitana de Guadalajara y en otras ciudades del estado.

Por el lado de la planificación regional, la situación es más compleja porque el grueso de la inversión pública regional lo determinan organismos y agencias federales, aunque en teoría debe regirse por los programas operativos delineados y aprobados por el Comité de Planeación y Desarrollo del Estado (COPLADE). En realidad, la inversión pública se realiza en función de un listado de obras elaborado según las preferencias de los políticos federales y estatales —y en forma limitada por los de nivel municipal—, quienes deciden las prioridades siguiendo criterios políticos relacionados con la influencia de grupos regionales o, más recientemente, con propósitos electorales. En cuanto al estímulo de la inversión privada para el desarrollo regional, ha sido casi nulo, aunque en los planes se incluye su promoción por medio de la construcción de infraestructura y los incentivos fiscales (el autor argumenta en otro trabajo que estos incentivos han sido inefectivos en la promoción del desarrollo regional, la descentralización industrial y la creación de empleos [véase Arroyo, 1988]).

2. LIMITACIONES GENERALES DE LOS PLANES

Con el propósito de apoyar nuestras aseveraciones anteriores, sería largo y laborioso realizar una comparación entre las propuestas, programas y proyectos del Plan Jalisco, de los planes urbanos, municipales, de la Zona Conurbada de Guadalajara y planes regionales urbanos, y las inversiones y acciones que realmente han tenido lugar en materia de desarrollo urbano y regional. Aunque esto no es posible realizarlo en este trabajo, señalaremos algunas de sus limitaciones generales, no obstante reconocer que algunos programas, proyectos y acciones han sido en cierta medida puestos en práctica de acuerdo con los planes, cuya realización ha seguido todas las indicaciones de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, significando un esfuerzo considerable. Por el contrario, también suele ocurrir que los planes se elaboren de acuerdo a proyectos ya establecidos y que muchas inversiones se hayan realizado cuando corresponden a los intereses de grupos tradicionalmente influyentes en Jalisco.

Sea como fuere, la primera limitación consiste en que los diagnósticos de los planes se pueden considerar sumamente escuetos y un tanto superficiales. Un diagnóstico aceptable requiere del manejo

y el análisis de amplios volúmenes de información continua para monitorear los cambios del sistema que se está diagnosticando; también debe considerar las interrelaciones de los diferentes sistemas, de las cuales cabe destacar las que se establecen entre el sistema económico, el crecimiento poblacional urbano (o regional) y los componentes de la estructura interna urbana. Se puede demostrar que las metodologías convencionales que se han utilizado tradicionalmente en Jalisco no permiten un diagnóstico de este tipo.

En segundo lugar, el pronóstico es todavía más pobre y muchas veces se limita a proyectar la población en forma agregada, usando la clásica tasa geométrica de crecimiento. Normalmente, tanto diagnóstico como pronóstico enfatizan el aspecto físico y de diseño del área a planificar, dejando de lado las interacciones con lo demográfico, económico y social de la población, que es el objeto principal de la planificación. Gran parte de muchos pronósticos fundamentalmente se basa en la intuición, conocimiento, visión y experiencia de quienes elaboran el Plan.

Es aceptado que la actividad de planificar trata fundamentalmente de influir en el futuro con base en la experiencia pasada. Así, el diagnóstico y pronóstico sirven de base para el planteamiento de objetivos, que deberían ser establecidos por los grupos sociales que componen la población urbana o regional, y para tomar decisiones de acuerdo con tales objetivos. Por lo tanto, deben realizarse con rigor técnico. No hay duda de que en Jalisco los planes se han elaborado con profesionalismo. El problema estriba en la tarea formidable que impone la Ley de Asentamientos Humanos a los técnicos planificadores, en las circunstancias actuales de organización, nivel de interdisciplinariedad de recursos humanos y métodos usados.

Además, en tercer lugar, los planes municipales para el estado de Jalisco sugieren lineamientos y normas de elaboración concebidas en la ciudad de México, con metodologías de la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y, más recientemente y en menor grado, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Si bien es aceptable la coordinación y normatividad necesaria entre los planes nacionales y estatales, son las poblaciones regionales las que conocen y deben plantear los problemas de su entorno físico, económico, etc., así como la manera de resolverlos. Sin embargo, la centralización política, administrativa y organizativa de nuestro país también se ha reflejado en la instrumentación de la planificación tradicional.

En general, todo esto conduce a mantener la situación anterior

a los planes usando gran parte de la inversión que se tenía que ejercer obedeciendo a otros criterios. También es común que el diseño del diagnóstico y pronóstico no esté dirigido a establecer adecuadamente y en forma continua prioridades y alternativas de inversión, selección de poblaciones objetivo y evaluación de resultados. Un diagnóstico y pronóstico profundos y continuos generarán información importante para la negociación en el establecimiento de objetivos y la obtención de recursos para proyectos, así como para la “administración y solución de conflictos” de los grupos sociales con intereses involucrados en esta negociación (proceso de planificación).⁵

3. INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA EN LA PLANIFICACIÓN: LA “ADMINISTRACIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS”

Desde mi punto de vista, la problemática anterior se puede enfrentar incorporando la dimensión política al ejercicio planificador, por lo que se requiere un cambio en la práctica de esta actividad. Esto es, es necesario considerar la planificación como una tarea política permanentemente encaminada a la “administración y solución de conflictos” entre grupos sociales con intereses opuestos o discordantes. Según esta conceptualización, los lineamientos de la actividad política estarían circunscritos por las normas de los programas nacionales y las prioridades establecidas en ellos. Simultáneamente, la información que emanara de la actividad continua de diagnóstico, de prospectiva y monitoreo de la población-objetivo y de su entorno físico, fundamentaría dicha negociación política.⁶

⁵ Self (1972:48) establece que “un ingrediente esencial para la toma de decisiones es la información adecuada y relevante sobre el propio sistema de tomar las decisiones y sobre la revisión de los resultados de esas decisiones”. Y, desde luego, información amplia sobre el objeto de la toma de decisiones.

⁶ Un buen número de trabajos pertenecientes a la llamada ciencia regional, que ha sido poco considerada por los planificadores, enfatiza los aspectos políticos y administrativos como componente esencial del proceso de planificación. Reconoce explícitamente que la asignación de los recursos en la planificación multirregional y de objetivos múltiples produce conflictos entre grupos de interés, por lo tanto, la negociación política es fundamental en la mera asignación, reasignación y uso de recursos y “bienes sociales”. Según esta visión, se han desarrollado hipótesis, modelos, métodos y técnicas encaminados a lo que se llama “administración y solución de conflictos”. Isard y Smith (1982) realizan una recopilación extensa de la mayoría de modelos y métodos existentes para ese propósito. Isard y Anselin (1981) proponen un modelo multirregional para análisis de política. Saaty (1981) propone un método para manejo y solución de conflictos en el establecimiento de prioridades y

Es necesario enfatizar dos elementos fundamentales de este planteamiento: a) la cantidad y calidad de la información sobre la población, el área geográfica donde habita, el servicio infraestructural que se intenta mejorar en beneficio de esa población y sus interrelaciones con otros renglones, y b) la "administración y solución de conflictos" entre grupos de interés que componen dicha población y que surgen desde el planteamiento de objetivos del plan hasta su puesta en práctica y, tal vez, su evaluación.

Ambos aspectos están estrechamente relacionados. La necesidad de disponer de suficiente información en cantidad y calidad presupone que ésta se utilizará para la toma de decisiones. Es en este momento cuando los conflictos hacen su aparición y demandan solución. No se requiere argumentar mucho para demostrar un hecho que sociólogos y politólogos reconocen ampliamente.

En una sociedad plural, la solución de los conflictos entre grupos sociales con intereses contrapuestos está en relación directa con la cantidad y calidad de la información. Si dos grupos sociales en conflicto no tienen información sobre las causas y consecuencias de sus diferencias, pueden suceder dos cosas: i) el conflicto se resuelve a favor del grupo con mayor poder político, lo cual sucede normalmente en muchas sociedades en desarrollo, caracterizadas por sus estructuras inequitativas de distribución del poder, o ii) se recurre a la violencia. A medida que la cantidad y calidad de la información aumenta, la probabilidad de solucionar el conflicto en forma más equitativa también aumenta y la probabilidad de violencia disminuye.

El reconocimiento de que la esencia política del proceso de planificación es la "administración y solución de conflictos" entre diversos grupos de interés se basa en un principio de la sociedad de-

designación de recursos en la planificación. Otros trabajos importantes a este respecto son: Rietveld (1980), Nijkamp (1979), Hwang y Masud (1979), Isard y Smith (1981), Cohen (1978), Nijkamp (1977) y otros muchos.

Isard (1985) propuso el diseño de un modelo multirregional dentro de la perspectiva del equilibrio general, que interrelaciona el funcionamiento de la economía nacional con las economías regionales, incorporando los cambios en las características poblacionales, la oferta y demanda de factores productivos y los flujos de bienes y sus respectivos costos de transporte. Este modelo se diseñaría para proyecciones y simulación de la economía norteamericana, por lo que la parte exógena y neurálgica del modelo es lo que el autor llama análisis de políticas múltiples y manejo de conflictos, "reconociendo que las decisiones sobre inversiones, gasto gubernamental, de salarios, ingresos y otras variables importantes, son decisiones que se producen de la mediación de diferentes objetivos conflictivos entre grupos de interés regionales y privados" (Isard, 1985:30).

mocrática moderna: el funcionamiento social es un *continuum* de aparición y solución de conflictos a nivel individual, de grupo social y de sociedades regionales. Los conflictos cotidianos se encuentran normativizados incluso por la tradición. Conflictos más complejos se solucionan con leyes, reglamentos o represión. La planificación urbana y regional, en su aspecto de asignación de recursos sociales, es un ejemplo clásico de generación de múltiples conflictos entre grupos de interés. Aunque existan leyes y reglamentos, las diferencias se resuelven inequitativamente en parte debido a la poca y mala información y en parte porque no existen en la práctica mecanismos adecuados para la “administración y solución de esos conflictos”.

En el contexto de Jalisco, esta politización de la planificación supone la existencia de un ejercicio mucho más democrático de la población que el que actualmente se practica. Esto requiere no sólo de la descentralización administrativa y de poder del ejecutivo, tanto institucional como geográfica, sino también de una redistribución más equitativa del poder político entre los diferentes grupos de interés a nivel local, estatal y nacional. Aunque a primera vista estos requisitos parecen utópicos, una reflexión más profunda lleva a pensar que México tiene como una alternativa necesaria redistribuir más equitativamente el poder político y el ejercicio democrático del mismo para solucionar sus críticos problemas económicos, de desigualdad social y regional, de medio ambiente y los derivados de sus características demográficas.

Con respecto al plano administrativo, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco otorga autoridad para intervenir en los asuntos territoriales al gobernador del estado, al congreso estatal, al jefe del departamento de Planeación y Urbanización, a los ayuntamientos de la entidad en el área de sus respectivas jurisdicciones y a los consejos de colaboración municipal en el ámbito de su correspondiente competencia. De acuerdo con la ley, el Consejo técnico del Departamento de Planeación y Urbanización está integrado por la mayoría de entidades representativas tanto del sector público federal, estatal y local como de los organismos de la iniciativa privada. Este Consejo y el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) son los órganos máximos de participación. Sin embargo, en la práctica, dada la concepción de esta actividad como mera productora de planes —que en muchos de los casos plantean objetivos ambiciosos y ambiguos—, estos órganos de negociación también se conciben implícitamente como entidades participativas en la “elaboración de planes”. Más aún, los grupos que

verdaderamente participan en estos organismos a través de sus representantes son principalmente los grupos de poder tradicionalmente influyentes, quienes directa o indirectamente se benefician de la inversión pública. El sector social y los grupos mayoritarios tienen representantes a los que poco les interesa el bienestar de sus representados; normalmente no tienen la capacidad ni la información necesarias para negociar las propuestas de los planificadores. Los representantes de los organismos federales, estatales y municipales, frecuentemente mandan en su lugar a funcionarios de segunda categoría, sin poder de decisión, cuando consideran que de la reunión no obtendrán provecho político.

En resumen, en la elaboración de los planes urbano-regionales no existe representatividad proporcional al tamaño de los grupos sociales y de sus necesidades, ni información suficiente para la negociación. Consecuentemente, la mayoría de los representantes de grupos populares, aparte de su poca preparación sobre los problemas territoriales, no tienen elementos para negociar. Además, la centralización de las decisiones en nuestro sistema político hace que el trabajo de esos comités sea en gran parte vano, puesto que no funcionan como entidades donde se manejan conflictos y se concilian intereses de los diferentes grupos involucrados en el planteamiento de objetivos y prioridades, y sobre todo, en el proceso aprobatorio de programas y proyectos.

Si estos comités funcionaran como en teoría se concibieron, en ellos se determinaría de una manera más precisa el ámbito real de acción del Estado para proponer los proyectos de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, de tal manera que se evitaría establecer objetivos ambiciosos que de antemano se sabe que tienen una viabilidad política nula o mínima. También deberían ser un foro donde se ejerciera la gestión política y la discusión como principal función de los planificadores.

La politización de la planificación en México que aquí se propone podría permitir reivindicar la desprestigiada actividad de elaborar planes (documentos), que muchas veces son utilizados como instrumento de difusión de la ideología gubernamental y para dar la sensación a la sociedad de que se resuelven sistemática y participativamente los problemas del desarrollo urbano y regional.

El nuevo carácter de la planificación demandaría elaborar sistemáticamente diagnósticos y pronósticos continuos de aceptable calidad, con rigor metodológico y rapidez, que permitieran obtener información al menos semestralmente para establecer los cambios en los sistemas a planificar producidos por el propio desarrollo y

la inversión pública y privada. Asimismo, alimentarían el proceso de “administración y solución de conflictos”. Es evidente que de acuerdo con los procedimientos actuales de elaboración de planes, producir diagnósticos y pronósticos con estas características es una tarea muy difícil.

Afortunadamente, existen recursos humanos, metodología y conocimientos necesarios para llevar a cabo esta propuesta con diferentes formas de organización. En la actualidad, los medios electrónicos de información, la tecnología de diseño de sistemas y la generación de información regional por parte de los diferentes niveles de gobierno, pueden permitir realizar esta tarea en forma sistemática y continua. Además, se podrían diseñar los mecanismos de control y evaluación de los programas y proyectos específicos. Estas tareas las podría realizar un grupo de técnicos planificadores. Un segundo grupo de planificadores realizaría la actividad política del proceso, asegurando la pluralidad en la negociación para solucionar conflictos y consolidar y ejecutar las propuestas. Esto implicaría una representación de los grupos sociales de interés en los comités de planificación lo más cercana al ejercicio democrático, de tal manera que los grupos mayoritarios, actualmente con menos poder político y económico, tengan influencia proporcional y equilibrada. Los comités así propuestos idealmente tendrían planificadores profesionales como consejeros de los representantes de los grupos sociales integrantes de los mismos.

4. CONCLUSIÓN GENERAL

La racionalización del uso de los recursos públicos para satisfacer los requerimientos de la población y de la inversión privada, en la regulación y ordenamiento del desarrollo regional y urbano en Jalisco, requiere de un nuevo concepto de planificación basado en la “administración y solución de conflictos” entre los diferentes grupos sociales de interés. Esto demanda una redistribución más equitativa del poder político entre esos grupos, así como la generación de información continua sobre el diagnóstico y la prospectiva de los sistemas urbano-regionales necesaria para sustentar la negociación política del establecimiento de objetivos, prioridades, programas y proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, A.J. (1988), "Impacto de los incentivos fiscales en la descentralización industrial metropolitana: el caso de Jalisco" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1(7).
- Cohen, L. (1978) *Multiobjective Programming and Planning* Academic Press, Nueva York.
- Gobierno del Estado de Jalisco (1978), *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco*.
- _____ (1986), "Plan Jalisco", en *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, SPP y FCE, México.
- _____ (1985), Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, *Ley Estatal de Fraccionamientos*.
- _____ (1975), Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, *Leyes sobre materia urbana en Jalisco*.
- Hwang, C. L. y A.S.M. Masud, (1979), *Multi-objective Decision-Making-Methods and Applications*, Springer-Verlag, Berlín.
- Isard, W. (1985), "Integration of Multiregional Models: A Research Proposal", Cornell University, Ithaca, N.Y., (mimeo.)
- Isard, W. y L. Anselin (s.f.), "Integration of multiregional models for policy analysis", en *Environment and Planning*, vol. 14: 358-376.
- Isard, W. y Christine Smith (1982), *Conflict Analysis and Practical Conflict Management Procedures; an Introduction to Peace Science*, Ballinger, Cambridge, Massachusetts.
- Isard, W. y C. Smith (1981), "Managing conflicts among border and other impacted regions", CRP, Cornell University, (mimeo.).
- Rietveld, P. (1980), *Multi-Objective Decision Methods and Regional Planning*, North Holland, Amsterdam.
- Saaty, T.L. (1981), *Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*, McGraw Hill, Nueva York.
- Self, P. (1972), *Administrative Theories and Politics*, George Allen and Unwin Ltd., Londres.

SINALOA: PLANEACIÓN INDUSTRIAL PERIFÉRICA

GUSTAVO GARZA
JAIME SOBRINO*

Entre 1940-1980 la estructura económica de México experimentó una importante transformación como resultado del significativo desarrollo económico ocurrido desde el inicio de los años cuarenta. En forma paralela, tuvo lugar un acelerado proceso de urbanización que le confiere a México, hacia el ocaso del siglo xx, un carácter urbano-industrial. La principal peculiaridad espacial de esta evolución es una marcada concentración económico-demográfica en la ciudad de México y, muy atrás de ésta, en Monterrey y Guadalajara.

Se ha considerado que la elevada concentración territorial en estas tres metrópolis es indeseable por dos razones generales: en primer lugar, porque implica una compleja problemática intrametropolitana en materia de contaminación ambiental, congestiónamiento del tránsito, marginalidad urbana, costo elevado de la inversión en infraestructura y servicios, inseguridad pública, etc.; en segundo lugar, debido a que la excesiva concentración de la inversión pública condena al atraso al resto del país, constituyendo un freno al desarrollo económico por desaprovechar considerables recursos naturales y mano de obra.

La polarización del desarrollo industrial no implica, sin embar-

* Este trabajo forma parte de una investigación titulada "México: industrialización periférica en el sistema de ciudades de Sinaloa", que se realizó dentro del programa de investigaciones del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. En dicho estudio se incluye un análisis de los factores de localización industrial, para el cual se recolectó un cuestionario en una selección de firmas. El trabajo de campo fue financiado por el actual Gobierno del Estado de Sinaloa, al que le manifestamos nuestro mayor reconocimiento.

go, que no tenga lugar cierta industrialización en el resto de las ciudades del país. Existe una industrialización "periférica" a los principales centros industriales que resulta de la disponibilidad regional de materias primas agropecuarias, mano de obra, capital local, así como de la existencia de mercancías cuya producción, por características físicas y de costo de transporte es geográficamente dispersa. Algunas de estas "regiones industriales periféricas" presentan un considerable dinamismo económico, producto del crecimiento de ramas de los sectores primario y terciario, que les permite alcanzar cierto nivel de industrialización autónomo respecto a los efectos difusores de los centros principales de la industria nacional.

Para diseñar una política realista de descentralización industrial y de reducción de las desigualdades regionales se considera imperativo estudiar en profundidad este tipo de regiones para determinar los factores que explican el incipiente desarrollo industrial local y las posibilidades de acelerarlo.

En este contexto, el objetivo general del proyecto del que este artículo forma parte es precisamente analizar las características y los factores determinantes del tipo de industrialización en una región periférica, para lo cual se seleccionó como estudio de caso el estado de Sinaloa. Entre los determinantes del proceso de industrialización se consideran las políticas del Estado mexicano a nivel estatal y federal para promover el desarrollo regional de Sinaloa, reconociendo que pueden jugar un papel significativo en el fomento de la industria en regiones específicas (véase Keeble, 1976).

El propósito de este trabajo es, por ende, presentar un diagnóstico preliminar de las principales acciones públicas que han tratado de fomentar y promover el desarrollo económico sinaloense de 1965 a la fecha. Dichas acciones se pueden clasificar, según su gestión, en aquellas realizadas por el gobierno del estado y las ejecutadas por el gobierno federal. Dada la escasa información disponible y el tiempo reducido para realizar el trabajo, nos centraremos en los mecanismos operados por el gobierno del estado, las acciones del gobierno federal relacionadas con la localización industrial en Sinaloa y los créditos otorgados a las empresas sinaloenses por dos fondos federales.

1. ACCIONES DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DEL GOBIERNO DE SINALOA

Sinaloa se localiza en la región noroeste de México y cuenta con una

superficie de 58 mil km² y una población, en 1980, de 1.8 millones de habitantes. Administrativamente se divide en 18 municipios y las localidades más importantes por su número de habitantes en 1980 son: Culiacán (304 826), Mazatlán (199 830), Los Mochis (122 531), Guamúchil (36 308) y Guasave (35 236). Siendo una entidad importante por su producción agrícola, su población rural es aún mayor que la urbana representando la primera 3.3% y la segunda 2.2% de los totales nacionales, respectivamente. El índice de urbanización en Sinaloa es de 44.7%, esto es, que este porcentaje de población vive en ciudades (localidades de 15 mil y más habitantes).

La estructura económica es relativamente diversificada y en 1980 el Producto Interno Bruto (PIB) del estado sumó 6.4 billones de pesos a precios corrientes, que representaban 2.1% del total nacional. Por sectores, el primario, con una agricultura basada en distritos de riego y una pesca muy importante, aportó 22%; el secundario 21.7% y el terciario 56.3%.

La industria de transformación generó un PIB de 727 mil millones de pesos, equivalente al 1% del nacional. Su estructura se caracteriza por especializarse en la producción de alimentos, bebidas, madera, muebles y minerales no metálicos. Estos grupos concentran 80% de la producción total. En cuanto a la distribución espacial, Culiacán aporta el 30%, Ahome y El Fuerte (municipios contiguos) el 43%, Mazatlán el 18% y los demás municipios el 9% restante. Considerando que en 1960 Sinaloa absorbía el 1.2% de la industria nacional y que en 1980 desciende al 1%, es importante investigar no solamente los factores que explican esta leve pérdida de importancia, sino analizar las políticas de industrialización que no lograron imprimir a la entidad una dinámica industrial al menos semejante a la ocurrida en el país.

Los cambios en la distribución espacial de la industria obedecen al interjuego de un conjunto de elementos que determinan la localización y dinámica de la industria regional, comúnmente denominados "factores locacionales", tales como los recursos naturales, la fuerza de trabajo, la infraestructura urbana, el mercado de bienes y servicios, la estructura legal, etcétera. Estas fuerzas locacionales se pueden dividir en dos grupos (Keeble, 1976: 46-115):

i) Aquellas que promueven el crecimiento relativo y acumulativo en uno o pocos puntos del territorio, dando lugar a un "modelo de concentración centro-periferia"; y

ii) Aquellas que impulsan una descentralización de las actividades fuera de los polos tradicionales, esbozando con ello un "modelo periferia-centro". A pesar del dominio acumulativo y abruma-

dor de las regiones centrales, algunos autores señalan la existencia de fuerzas centrífugas que revierten el proceso concentrador hacia una descentralización a la periferia (véase Keeble, 1976; Vernon, 1954; Holland, 1977). Estos autores afirman que el crecimiento industrial, al menos en sus tasas de crecimiento, tiende a la convergencia espacial como consecuencia de dos elementos principales: el libre mercado y la intervención gubernamental. Del lado opuesto se señala que existe una serie de factores estructurales que hacen que la concentración espacial sea un proceso acumulativo que resulta muy difícil de revertir (H. Richardson, 1978: 326; Broadbent, 1977: 25; Garza, 1985: 299-308).¹

No obstante, se ha reconocido que las acciones estatales pueden tener algún grado de influencia como factores de descentralización industrial y que es imprescindible investigarlas a fondo para estar en posibilidades de conocer los límites de su eficacia y diseñar acciones más efectivas.

a) Creación del marco institucional de fomento industrial, 1963-1968

En 1963 llega a la gubernatura del estado Leopoldo Sánchez Celis y emprende las primeras iniciativas formales de fomento industrial en la entidad. En primer lugar, se crea la Dirección de Desarrollo y Promoción Industrial, órgano encargado de establecer los mecanismos inherentes al crecimiento industrial. Sin embargo, su existencia fue efímera pues once meses después se sustituyó por un Comité de Promoción y Fomento Industrial (Ceceña, 1976: 39-45). Los trabajos del Comité fructificaron en la elaboración de un conjunto de mecanismos que se seguirían por cerca de veinte años.

En noviembre de 1965 se decreta la creación de la Comisión de Programación Industrial y del Desarrollo Económico, cuyas funciones primordiales fueron formular y evaluar proyectos de inversión, así como asesorar y proponer al ejecutivo del estado leyes, reglamentos e instrucciones para el cumplimiento de los programas.

Un año más tarde, se expide la Ley de Fomento Industrial del estado de Sinaloa, que para estimular la inversión contempla otorgar asistencia técnica y exenciones fiscales sobre impuestos de traslación de dominio, propiedad raíz e ingresos mercantiles a indus-

¹ Inglaterra es el país capitalista donde se han implantado un conjunto considerable de políticas urbano-regionales tendientes a neutralizar la concentración industrial en la región de influencia de Londres. Sin embargo, hasta la actualidad las desigualdades entre la región del sur alrededor de Londres y las del norte se amplían (*Financial Times*, Londres, enero 19 de 1987).

trias nuevas, necesarias y ampliadas. Esta ley es esencialmente similar a las emitidas desde los años cincuenta por los estados de Hidalgo (1954), Aguascalientes (1959), San Luis Potosí (1959), Nuevo León (1964), Morelos (1965), Coahuila (1966), Jalisco (1967), Guanajuato (1968) y Tamaulipas (1969) (Bancomer, 1972).

Para redondear el marco institucional, también en 1966 se crea un Fondo de Fomento Industrial, destinado al financiamiento de estudios y proyectos, promoción de zonas y parques industriales y compra temporal de acciones y otorgamiento de avales. Este fondo se instituye en forma de fideicomiso con un capital inicial de diez millones de pesos (aproximadamente tres mil millones de 1988), comprometiéndose el gobierno estatal a aportar diez millones anuales durante cuatro años, y cuya duración sería de diez años susceptibles de renovarse.

Para ganar prestigio, la comisión organizó un Congreso industrial en 1967, al que asistieron funcionarios públicos y empresarios de todo el país. El congreso tuvo difusión internacional y en él se recomendó el fomento a la agroindustria, procesadoras de pescados y mariscos, construcción y turismo. Uno de los resultados del congreso fue un documento sobre oportunidades de inversión en empresas industriales en el que se da información del giro, tamaño óptimo, insumos necesarios, mercado, producción y resultados probables. Tal información, sin embargo, no fue resultado de estudios de viabilidad realizados para Sinaloa, sino de normas establecidas por la Agencia Internacional de Desarrollo.

De 1960 a 1970 Sinaloa eleva marginalmente su participación en la industria nacional del 1.2% al 1.3%, por lo que los resultados de estas acciones pioneras para el fomento industrial, aunque no lograron elevar significativamente la participación industrial de la entidad, sirvieron de punto de partida para futuras políticas de las siguientes administraciones. La Ley de Fomento Industrial no se constituyó en un estímulo real, pues las exenciones ofrecidas eran iguales a las de otras entidades federativas, por lo que no operó como fuerza locacional. El fondo destinó financiamiento para la realización de estudios de factibilidad económica e investigaciones técnicas, mas no para programas de equipamiento o ampliación de plantas industriales; asimismo se enfrentó a problemas financieros por la falta oportuna de aportaciones del gobierno estatal. Finalmente, la Comisión de Programación Industrial tuvo como mejor logro la celebración del congreso industrial en el que se manifestó la vocación de Sinaloa por las unidades productoras vinculadas a la agricultura y la pesca.

Lo anterior fue reconocido por el propio gobernador, quien en su último informe de gobierno señaló:

Se ha decidido impulsar la industrialización como etapa final y necesaria de un programa general de desarrollo y porque la política agraria no sería completa si no se integra con una política de población y ocupación en los medios urbanos que absorban los excedentes demográficos rurales... Corresponderá a la próxima administración consolidar y perfeccionar las obras que propicien el desarrollo económico y utilizar las instituciones para impulsar definitivamente el desarrollo industrial sinaloense (Gobierno del Estado, 1968: 97-99).

b) La programación del desarrollo industrial, 1969-1974

Al inicio de la administración de Alfredo Valdés en 1969, se "adecua" el marco institucional. La Comisión de Programación Industrial y del Desarrollo Económico desaparece para dar paso al Consejo Estatal del Desarrollo Económico. Las funciones de este último son similares a las de aquella (evaluación de proyectos y asesoramiento técnico), eliminando su facultad de proponer leyes, reglamentos, normas e instrucciones, tareas que desarrolla ahora una Secretaría de Desarrollo Económico, que se crea en 1972 en sustitución de la antigua dirección del ramo.

Con el apoyo del Consejo Estatal del Desarrollo Económico y de Nacional Financiera, el gobierno del estado elabora un ambicioso programa global denominado "Sinaloa 1970-1980, desarrollo integral". Tal programa consistía en un diagnóstico sobre las actividades económicas de la entidad y su infraestructura, así como en las acciones necesarias a fin de obtener una tasa de crecimiento del 8.5% anual del PIB.

Para la puesta en práctica del programa se crean dos empresas con apoyo financiero del gobierno del estado denominadas Parques industriales de Sinaloa, S.A. y Promotora de Inversiones de Sinaloa, S.A. La primera, en colaboración con NAFINSA, tenía como finalidad habilitar suelo para erigir parques industriales en Culiacán, Los Mochis, Mazatlán y Topolobampo, así como zonas industriales localizadas en la proximidad de los parques. Los parques y zonas industriales eran para consolidar Culiacán, Los Mochis y Mazatlán como polos de desarrollo, así como para definir sus zonas más adecuadas para la localización industrial.

Los estudios iniciales para la localización de los parques industriales proponían que, en Los Mochis, el parque industrial estuviera en la intersección del ferrocarril Chihuahua-Pacífico con la carre-

tera internacional (noreste de la ciudad) y tuviera una extensión de 160 ha. Para Culiacán se propuso en el entronque de la carretera a Culiacancito con la carretera internacional (noroeste de la ciudad), con 211 ha de extensión. Finalmente, para Mazatlán se proponen dos áreas, una al norte y otra al sur con una extensión conjunta de 330 ha. No se mencionan las superficies aproximadas de las zonas industriales, pero éstas se instalarían en terrenos contiguos a los parques aunque, a diferencia de éstos, carecerían de urbanización y servicios ya instalados.

Los estudios de estos parques industriales no fueron considerados satisfactorios, por lo que se elaboraron tres nuevos proyectos: el parque industrial El Quemadito, a 10 km de Culiacán, rumbo a la localidad Villa de Costa Rica; la zona industrial de Los Mochis, sobre la carretera internacional, y un parque industrial portuario en Mazatlán.²

La segunda empresa, Promotora de Inversiones de Sinaloa, inició sus operaciones con un capital de cuatro millones (trescientos millones a precios de 1988) y tenía como finalidad manejar un Fondo de Fomento Industrial. Este fondo fue reactivo y logró, por primera vez, canalizar recursos para programas de equipamiento industrial.

El tercer mecanismo de acción consistió en la reelaboración de listas de oportunidades de inversión, todas ellas dentro del ramo agroindustrial. Además del giro, el documento presenta también el estudio de preinversión completo. Esta tarea fue designada a la Secretaría de Desarrollo Económico.

Finalmente, se mantiene sin modificaciones la Ley de Fomento Industrial del estado, en la cual se otorgan exenciones fiscales del 100% por tres años en los tres impuestos señalados con anterioridad.

Los resultados de este programa fueron notables en algunos puntos, pero insignificantes en otros; el PIB, con una tasa de crecimiento entre 1970-1975 del 6.6% anual, aunque no creció como se esperaba, lo hizo en la misma proporción que el país, avanzando con ello un lugar (del 14° al 13°) en la jerarquía de las entidades federativas, según aportación al PIB nacional. Por otro lado, se observan incrementos muy importantes en infraestructura de caminos, redes de energía eléctrica y sistemas de agua potable.

En el marco industrial, se pone en operación el parque industrial El Quemadito en Culiacán, inaugurado por el presidente Eche-

² En sentido estricto, El Quemadito no es parque industrial sino más bien una zona industrial pues no dispone de administración permanente.

verría. Para 1976 existían dos grandes empresas instaladas —Envases de Sinaloa y Cartón y Papel de México—, pero los trabajos para completar su infraestructura fueron suspendidos; en la actualidad están completamente abandonados y existen, a lo más, otros tres establecimientos. La zona industrial de Los Mochis entra en operación y queda casi concluido el estudio del parque industrial de Mazatlán.

El Fondo de Fomento Municipal, por su limitada capacidad, canalizó prácticamente la totalidad de sus recursos a dos empresas: Alimentos del Fuerte y Alimentos Balanceados NUTRIPAC. La primera se compró con apoyo de NAFINSA a un grupo de españoles, quedando como empresa estatal, y es en la actualidad una de las empresas más grandes del estado; hace un par de años se vendió al capital privado nacional. NUTRIPAC, hoy Nutrimentos Pecuarios del Pacífico, localizada en Culiacán, en la carretera a Culiacancito, es una empresa mediana creada por capital privado y absorbida por el estado para, posteriormente, ser vendida en noviembre de 1986 a la iniciativa privada.

c) El programa de desarrollo “integral” prosigue, 1975-1980

La administración de Alfonso G. Calderón, que inició su gestión en 1975, estuvo encaminada a proseguir con el programa anterior de “desarrollo integral 1970-1980”, estableciendo cuatro metas prioritarias: financiar a la industria rural; proseguir el programa de zonas y parques industriales; promover la educación y capacitación tecnológica, y consolidar la infraestructura económica.

En el nivel institucional, desaparece el Consejo Estatal del Desarrollo Económico y se crea en su lugar el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico. Sus funciones se desligan de la promoción y fomento industrial para centrarse en la adecuación e integración de acciones entre el programa estatal de desarrollo integral y los convenios únicos de coordinación del gobierno federal.

Por otro lado, a través de la concertación con BANRURAL, se crea un fideicomiso para la industria rural con el propósito de canalizar recursos para programas de equipamiento de microempresas en zonas rurales, a fin de arraigar a la población en su lugar natal y evitar la concentración industrial en las tres ciudades más importantes. Este tipo de acciones pone de manifiesto la ausencia de sustentos conceptuales que incorporaran los determinantes de la localización industrial y de los flujos migratorios a las políticas del gobierno en este periodo, pues de manera sumamente simple inten-

tan lograr una distribución dispersa de la industria en el medio rural. La localización de la industria en todo país desde el siglo XIX sigue, por el contrario, la lógica opuesta de concentrarse cada vez más en una o unas cuantas ciudades, donde se aglomeran las condiciones generales requeridas por la gran producción fabril.

El programa de zonas y parques industriales se pone en operación en diciembre de 1976 con la construcción de una primera etapa del parque industrial portuario Alfredo V. Bonfil, en Mazatlán. Este parque se realizó mediante un convenio entre FIDEIN, el gobierno del estado y una comisión municipal de desarrollo de centros poblados de Mazatlán. El programa de dicho parque contempla urbanizar en tres etapas una superficie de 61 ha, rescatándolas de una zona de esteros que se extienden sobre una longitud de 18 km, desde el área denominada El Infiernillo hasta el aeropuerto de la ciudad.

A la par de la puesta en operación de la primera etapa del parque industrial portuario en Mazatlán, en la zona industrial de Los Mochis se instaló el servicio telefónico y la red de energía eléctrica. En Culiacán, en el parque industrial El Quemadito, se concluyó la adecuación de la primera etapa en una superficie de 49 ha, pero, en realidad, en la actualidad sólo está semiurbanizado.

La tercera acción prioritaria de esta administración fue la educación y capacitación tecnológicas. Para ello se crearon el Instituto Tecnológico de Los Mochis y el Centro de Capacitación Pesquera en Mazatlán, que habían sido programados desde la administración anterior para llenar el vacío existente de centros de capacitación terminal para el trabajador.

La cuarta acción prioritaria estuvo encaminada a concluir el programa de desarrollo integral en lo relativo a infraestructura económica. Con tal fin, el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico deja de participar como órgano rector de la gestión industrial para encaminar sus trabajos hacia la homologación de prioridades con el gobierno federal a través de los convenios únicos de coordinación.

En síntesis, se puede decir que durante este sexenio se siguieron los lineamientos generales del programa de desarrollo integral 1970-1980, buscando alcanzar una tasa de crecimiento anual del PIB sinaloense del 8.5%. Sin embargo, no obstante el avance en la construcción de infraestructura y de un parque industrial, la economía en su conjunto crece sólo al 3.0% anual, contra el 6.5% del país. De esta suerte, en 1980 Sinaloa desciende al 16° lugar entre las entidades federativas, según aportación al PIB nacional, y es superada en los cinco años del periodo en cuestión por Baja California,

Chiapas y Tabasco. En materia industrial, tal vez el único avance significativo fue la puesta en operación del parque industrial pesquero de Mazatlán, pues para 1980 tenía cerca de veinte empresas instaladas y otras tantas en construcción y proyecto, orientadas casi todas ellas al procesamiento de productos del mar y a la reparación de embarcaciones.

La pérdida de dinamismo de la economía sinaloense entre 1975 y 1980 se observa en los tres sectores de actividad, lográndose únicamente durante esta administración que la construcción y electricidad crecieran a una tasa superior a la experimentada a nivel nacional. La política económica, en general, y de industrialización, en particular, estuvieron muy lejos de tener algún impacto significativo en el crecimiento económico regional en Sinaloa.

d) Programación industrial dentro de la estrategia e industrialización nacional, 1981-1986

Durante la administración de Antonio Toledo Corro, las acciones para promover el fomento y la promoción industrial utilizaron como base de referencia algunas medidas adoptadas por administraciones pasadas, así como las ejecutadas por el gobierno federal. Por principio de cuentas, se inicia el tradicional rebautizo del aparato administrativo-burocrático encargado de la instrumentación de las acciones de política. La Secretaría de Desarrollo Económico se denomina ahora Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales, y tiene como funciones organizar, gestionar y reglamentar el fomento y la promoción industrial. Su primera acción consistió en retomar la idea de establecer oficinas regionales de promoción industrial en el estado, creando las de la zona norte (Los Mochis), centro (Culiacán) y sur (Mazatlán).

Un año más tarde desaparece el Fondo de Fomento Industrial, Así como las empresas Parques Industriales de Sinaloa, S.A. y Promotora de Inversiones de Sinaloa, S.A. de C.V. para dar paso al Fondo Impulsor de Sinaloa, S.A. de C.V. Las tareas de este "nuevo" fondo eran formular y evaluar proyectos de preinversión, así como realizar, con apoyo del FIDEIN, estudios de factibilidad para la construcción de nuevos parques industriales en Los Mochis, Guasave, Culiacán y la ampliación del Mazatleco y, finalmente, canalizar recursos para programas de equipamiento. El capital inicial era de quinientos millones de pesos (aproximadamente veintitrés mil de 1988) y se iba a operar como fondo de tipo revolvente.

El Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico cambia

también de nombre para llamarse Comité de Planeación para el Desarrollo. Este órgano continúa teniendo como función exclusiva colaborar en la instrumentación de los convenios únicos de desarrollo elaborados con el gobierno federal.

Finalmente, bajo la influencia de la irrupción de un gran número de programas nacionales, en 1985 se publica el Programa de Fomento Industrial del Estado de Sinaloa, 1985-1990. Su marco de referencia es el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior y el Programa de Alimentación. El programa del estado de Sinaloa persigue tres objetivos principales: i) incremento de la ocupación industrial; ii) lograr cierto equilibrio regional, y iii) promover la integración y eslabonamiento industriales.

El programa propone como meta macroeconómica crecer al 4.0% anual en ocupación y el 6.5% en el PIB industrial para lo cual la Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales se encargaría de coordinar y ejecutar la política estatal de promoción y fomento industrial. La estrategia básica es tratar de aprovechar las ventajas comparativas del estado canalizando los apoyos en pocas ramas de la producción para lograr la transformación integral de las materias primas de producción agrícola y pesquera con orientación a los mercados regionales y de exportación.

Por último, las acciones específicas en materia de infraestructura consistían en realizar estudios para la construcción de dos presas (Huites sobre el río El Fuerte y El Palmar, en el río Mocorito), a fin de incrementar los distritos de riego; dragar los canales de acceso al puerto de Topolobampo, así como continuar el muelle del parque industrial pesquero de Mazatlán; concluir el parque pesquero de Topolobampo y la tercera etapa del de Mazatlán; continuar estudios exploratorios sobre la posibilidad de existencia de yacimientos petrolíferos en el sur del estado; terminar el muelle paraestatal en Topolobampo y, finalmente, ampliar el gasoducto Naco-Navojoa hasta Topolobampo.

Se seleccionó también un conjunto de ramas industriales con mayor potencialidad de crecimiento, entre las que se cuentan aceites y grasas comestibles; carnes y lácteos; envasado de productos pesqueros; papel y cartón; petroquímica básica; cemento; maquinaria y equipo no eléctrico y otros productos metálicos.

Se decretó que la zona I, de máxima prioridad para el desarrollo industrial nacional, abarcara los municipios de Ahome, Guasave, Mazatlán y Culiacán, cuyas localidades principales serían los centros motrices para el desarrollo industrial. La zona II de máxima prioridad estatal estaría constituida por Escuinapa, Navolato, El Ro-

sario, El Fuerte, Choix, Sinaloa de Leyva, Angostura y Mocorito. Finalmente, como zonas sin prioridad para el desarrollo industrial, estarían Badiraguato, Concordia, Cosalá, Salvador Alvarado y San Ignacio.

Los resultados concretos de las acciones fueron más bien modestos. En primer lugar, gran parte de los recursos del fondo impulsor se canalizó, en colaboración con el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), a la empresa denominada FIBRASIN, perteneciente al giro de tableros aglomerados a partir del bagazo de caña. Esta cuantiosa inversión, realizada directamente por el gobierno estatal, se pensó que sería el detonador del progreso industrial de Navolato. Durante la campaña de Miguel de la Madrid, se habló en los siguientes términos a propósito de FIBRASIN: "Los fondos de fomento formados por el estado tienen un impacto limitado y sólo pueden atender pequeñas necesidades. Cuando se intentan acciones verdaderas de fomento, como es el caso de FIBRASIN, que se acabó nuestro fondo de promoción, siempre sucede lo inevitable; no alcanza más que para tres o cuatro proyectos importantes durante el sexenio" (IEPES, 1981). Los problemas tecnológicos a los que se ha enfrentado la empresa le han impedido trabajar en la magnitud que se esperaba, hasta el punto que Francisco Labastida Ochoa en su primer informe de gobierno señala: "Nos propusimos que con respecto a las empresas públicas del estado, no sean una carga para las finanzas, porque ello limita la capacidad para atender las demandas sociales. Iniciamos gestiones para rehabilitar FIBRASIN y venderla. Están avanzadas" (Gobierno del Estado, 1987: 22).

Dentro del programa de parques industriales, en segundo lugar, la idea original de construir nuevos parques no se llevó a cabo, y por lo mismo la atención se centró solamente en el de Mazatlán. De las tres etapas programáticas, la primera iniciada en 1976, quedó concluida y la segunda estaba en proceso de conclusión dependiendo de que FONDEPORT terminara la ampliación del muelle pesquero. Para 1985 existían en el parque cincuenta empresas en operación, cuatro en construcción y dieciséis programadas, con una superficie total vendida de 41.9 ha. Las empresas instaladas continúan estando dedicadas a las actividades de pesca y embarcaciones.

Finalmente, el Programa de Fomento Industrial constituyó más bien un avance en el aspecto normativo y de diagnóstico de la situación económica del estado, pero no en el práctico. En principio, se elaboró casi al final de la administración gubernamental en espera de que sus lineamientos pudieran ser aplicados en la línea siguiente, tal como había sucedido con el programa de la década anterior.

e) Topolobampo: la nueva estrategia de desarrollo industrial, 1987-1992

Con la entrada de Francisco Labastida Ochoa a la gubernatura del estado, parecería que se suspenden los mecanismos tradicionales en materia de fomento y promoción industrial. Nuevamente se lleva a cabo el ritual de cambiar de nombre a las dependencias de gobierno y la Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales pasa a denominarse Secretaría de Promoción Económica. Su primera acción fue identificar y formular proyectos y oportunidades de inversión, entre los cuales se consideró que “24 presentan altas posibilidades de realización y en 8 de ellos se cuenta ya con inversionistas comprometidos a ponerlos en marcha” (Gobierno del Estado, 1987: 73).

La estrategia territorial de desarrollo industrial consiste en crear en el pequeño puerto de Topolobampo un polo industrial:

La factibilidad del desarrollo de largo plazo de la industria hace indispensable contar con una infraestructura adecuada a las características y orientación exportadora de los proyectos. En este sentido, mi administración ha impulsado el desarrollo de Topolobampo como un futuro polo industrial que aproveche todas las inversiones federales realizadas en el pasado y los recursos con que cuenta esa zona de nuestra entidad. Su disponibilidad de agua dulce para utilización industrial, la factibilidad de comunicaciones que lo conectan con el centro-sur de los Estados Unidos y el este asiático, así como la región noroeste del país, habrán de complementarse con su consolidación como un puerto comercial de altura. El proyecto permitirá sentar las bases para un proceso de industrialización intensivo. Con esta orientación, se han establecido dos maquiladoras, una textil y otra naval, que sumadas a las seis más en vías de establecerse, generarán mil empleos y un valor agregado de 45 mil millones (Gobierno del Estado, 1987: 74).

Topolobampo, según palabras de un empresario de Los Mochis, es el gran sueño de los mochtenses. En 1980 es una pequeña localidad de apenas cinco mil habitantes, cuya principal actividad económica es la pesca. Se localiza en el golfo de California, en el municipio de Ahome, a 24 km de Los Mochis, a una distancia aproximada de 400 km de los puertos de Guaymas y Mazatlán. Es la terminal del ferrocarril Chihuahua-Pacífico, utilizado principalmente con fines turísticos. Su ventaja de localización respecto a Guaymas y Mazatlán estriba en que es el puerto del Pacífico más cercano —gracias al ferrocarril— a Ciudad Juárez y el estado de Texas.

Uno de los principales problemas del puerto es la existencia de una barra arenosa que impide a barcos de gran calado recorrer el trayecto de 4 406 m para entrar a la bahía. Las obras para habilitarlo datan de 1962, cuando se inició el dragado de un canal experimental. Durante la década de los setenta se continuaron los programas de dragado, pero el impulso definitivo se dio a partir de 1983, cuando es contratada por parte del gobierno federal una draga de la República Popular China. Actualmente ya se encuentran terminados los trabajos de dragado y se continúan haciendo otras obras tales como la ampliación de la carretera Los Mochis -Topolobampo a cuatro carriles, el muelle, el relleno de esteros, etcétera.

El proyecto Topolobampo, como los puertos industriales de Altamira, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas, cuya construcción se aceleró durante el gobierno del presidente José López Portillo y aún están muy lejos de concluir lo que podría ser su primera etapa, es un proyecto a largo plazo. Por esta razón, es muy prematuro analizar el caso de Topolobampo aunque se podrían adelantar algunas consideraciones generales al respecto. La probable rea de influencia litoral de Topolobampo puede ir desde Navojoa, Sonora, hasta Culiacán, Sinaloa, es decir, una zona de alta productividad agrícola gracias a los distritos de riego. Aunque gran parte de esta producción agrícola se exporta a los Estados Unidos, muy probablemente sea preferible transportarla en el ferrocarril México-Nogales y no por barco.

En cuanto a la disponibilidad de infraestructura como condición general de la producción industrial, Topolobampo se encuentra a 24 km de Los Mochis y la carretera que los une, que pronto será de cuatro carriles, acentúa las ventajas de ubicación que ofrece una ciudad de tamaño intermedio como Los Mochis. Para que alcance un tamaño de población adecuado para atraer industria, Topolobampo debe ser centro de cuantiosas inversiones públicas en infraestructura, tanto en lo referente a medios de producción socializados (electricidad, hidrocarburos, agua, comunicaciones, etc.), como a medios de consumo colectivos (vivienda, escuelas, hospitales, mercados, áreas verdes). De no ser así, Los Mochis seguirá teniendo ventajas muy superiores para la localización de futuras plantas industriales.

Por estas y otras razones, sería recomendable que se siguiera una estrategia dual de desarrollo industrial, en la cual Topolobampo constituyera un proyecto a largo plazo y, a corto plazo, se reforzaran las zonas industriales de Culiacán y Los Mochis, cuyo funcionamiento es muy deficiente.

2. POLÍTICAS NACIONALES DE INDUSTRIALIZACIÓN EN SINALOA

Las acciones de fomento industrial del gobierno federal no se distribuyen uniformemente en todas las regiones del país y algunas resultan más favorecidas. Como carecemos de posibilidades para realizar un estudio exhaustivo del impacto de las políticas de la federación en Sinaloa, nos limitaremos a describir cómo se inserta la entidad en las estrategias nacionales de descentralización industrial. Se enfatiza, por el momento, en qué grado se ha beneficiado de los recursos financieros canalizados a través de créditos del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) de Nacional Financiera y del Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) del Banco de México, en espera de agregar en otra oportunidad el papel de la inversión pública federal en el establecimiento de las condiciones generales para la producción.

a) Sinaloa en la estrategia de descentralización industrial

México tuvo hasta 1981 un significativo crecimiento económico que fue acompañado por un acelerado proceso de urbanización. Tal evolución estuvo estrechamente vinculada al desarrollo industrial y el sector secundario pasa de una participación en el PIB del 16.7% en 1900 al 37.3% en 1980. Durante las primeras décadas, las políticas se dirigieron a promover el desarrollo industrial sin importar su distribución espacial. De esta forma, las ventajas iniciales de la ciudad de México se tornaron insuperables y ésta absorbió cada vez mayores porcentajes de la industria nacional hasta convertirse en la actual superconcentración industrial que en 1980 produce el 48.0% de la industria nacional (G. Garza, 1987: 223).

Una vez alcanzado cierto nivel de industrialización con una estructura relativamente diversificada, el gobierno federal comienza a plantear la necesidad de inducir el crecimiento industrial fuera de las principales metrópolis. En 1970, las seis entidades más industrializadas (Distrito Federal, México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Puebla) aportaban el 74.4% del PIB industrial, mientras que los 26 estados restantes únicamente generaban el 25.6%. En este mismo año, Sinaloa poseía el 1.2% de la industria nacional. Ante esta distribución, se pensó en la necesidad de establecer mecanismos para orientar a las nuevas empresas hacia esas 26 entidades. Para ello se promulgaron los decretos del 25 de noviembre de 1971 y del 20 de julio de 1972, que perseguían la desconcentración industrial a par-

tir de una serie de exenciones de impuestos cuando las empresas estuvieran localizadas en una zona clasificada como III. Sinaloa se encontraba precisamente en esta zona (Secretaría de Obras Públicas, 1976: 163-210). No existen investigaciones exhaustivas sobre el impacto de estos decretos, aunque se observa una ligera modificación en la distribución espacial de la industria pues para 1980, los seis estados más industrializados redujeron su participación al 72.4% del PIB industrial, es decir, dos puntos porcentuales menos. No obstante, Sinaloa no forma parte de las entidades que aumentan su importancia industrial ya que su participación se reduce a sólo el 1.0% del total nacional, sin quedar favorecida en ninguna medida por los mencionados decretos.³

En 1979 se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, en el cual se intenta vincular los aspectos del desarrollo industrial y su distribución espacial de manera más bien irreflexiva (véase G. Garza, 1983:175). En el apartado territorial, el plan menciona: "a las empresas que se localicen en estas regiones prioritarias, el plan otorga diversos estímulos a cargo de la administración pública federal". Las regiones prioritarias se agrupan dentro de la "Zona I, de estímulos preferenciales: comprende cuatro puertos industriales y sus municipios aledaños (prioridad IA) y otras ciudades con potencial de desarrollo urbano industrial (prioridad IB). En conjunto abarcan 11 áreas" (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979: 26).

Entre los municipios prioritarios IB (un total de 99 que representan el 4% de los municipios del país), se incluye la región costera de Sonora y Sinaloa. Esta última comprende los municipios de Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán, donde se encuentran las tres principales ciudades de la entidad.

Cinco años más tarde, en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, aparece el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988. Los lineamientos de este programa son semejantes al plan anterior, pero trata de superarlo (aunque es más ambiguo) al intentar la integración de industrias prioritarias a su localización espacial más conveniente. Para ello, el programa establece una legislación diferencial por zonas entre las que sobresale la zona I, de máxima prioridad nacional, integrada por los municipios clasificados como puertos industriales (22 municipios); cen-

³ La ligera reducción en la importancia industrial de las seis entidades principales parece obedecer sólo a una situación coyuntural relacionada con el auge petrolero en Tabasco y Chiapas que pronto fue decayendo (véase M.D. Ramírez, 1986: 364).

tros motrices para la desconcentración industrial (23 municipios); centros motrices para el impulso industrial regional (16 municipios); centros motrices para el impulso industrial selectivo (18 municipios) y centros motrices para la exportación (18 municipios) (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 106).

En total los municipios integrantes de la zona I son 97, de los cuales sólo dos están en Sinaloa: el municipio de Ahome, entre los centros motrices para el impulso industrial regional, y el de Mazatlán, como centro motriz para el impulso industrial selectivo. En Ahome, se proyecta formar un eje agroindustrial entre Los Mochis-Topolobampo que se especialice en la producción de alimentos, bebidas, textiles, química, hule y plástico, maquinaria no eléctrica y transporte. En Mazatlán, su especialización en alimentos, bebidas, vestido, química y transporte.

De un programa a otro son cada vez menos los municipios sinaloenses pertenecientes a la zona de máxima prioridad: en el decreto de 1972 se incluyen los diecisiete municipios; en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial éstos disminuyen a cuatro, y sólo se consideran dos de ellos en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Sin embargo, los beneficios fiscales que ofrecen estos programas tienen muy poca influencia en las decisiones sobre la localización de las empresas, por lo que la reducción de los municipios prioritarios en Sinaloa está lejos de explicar la pérdida de importancia de este estado en la industria nacional (sobre la influencia de las exenciones fiscales en Jalisco, véase J. Arroyo, 1988).

b) Canalización de crédito a la industria sinaloense

En México existen una serie de mecanismos crediticios para apoyar el crecimiento económico. Entre ellos figuran varios fondos de fomento creados en fideicomiso que permiten ofrecer tasas reales de interés bajas, plazos amplios de amortización y aumentar la disponibilidad de recursos a sectores, actividades, grupos y regiones que merecen atención (Banamex, octubre de 1973-362-373). Entre estos fondos, figuran por su relevancia los destinados a la actividad industrial.

i) Fondo de Garantía Industrial

El FOGAIN se constituye en 1954 con un capital inicial de cincuenta millones de pesos (treinta mil millones actuales), bajo la gestión de

Nacional Financiera. Su objetivo es apoyar el desarrollo de empresas medianas y pequeñas que no sobrepasen un capital social de 1 500 millones de pesos actuales. Las líneas de crédito son para habilitación o avío, refaccionario y de garantía hipotecaria.

Entre 1954 y 1985, el monto total por créditos otorgados asciende a 7.7 billones de pesos corrientes, habiéndose autorizado la mayor cantidad de créditos en 1982 con 1.2 billones. De los créditos otorgados, trescientos mil millones se destinaron a empresas sinaloenses, es decir, el 3.9% del total. En 1985 fue cuando la entidad recibió más créditos con cerca de 46 mil millones de pesos.

Sinaloa aporta alrededor del 1% del PIB industrial nacional y el FOGAIN le ha destinado el 3.9% de sus créditos, por lo que no es despreciable la contribución del fondo al desarrollo industrial sinaloense, sobre todo en el periodo 1981-1985, cuando el estado ocupa el octavo lugar en créditos FOGAIN por entidades federativas, sólo después de Jalisco, Nuevo León, Guanajuato, Distrito Federal, Sonora, México y Puebla.

ii) Fondo de Equipamiento Industrial

Este fideicomiso del Banco de México comienza a operar en 1973 con el propósito básico de canalizar recursos para el establecimiento, ampliación o modernización de medianas y grandes empresas cuya producción se oriente preferencialmente a la exportación, sustitución de importaciones y desarrollo tecnológico. Su capital inicial fue de 33 mil millones actuales, con aportaciones del gobierno federal, Banco Mundial y Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, hoy Banco Interamericano de Desarrollo. Las líneas de crédito se canalizan a través de tres programas diferentes: i) preinversión; ii) inversión fija y iii) capital de trabajo.

De 1973 a 1985 el FONEI otorgó créditos por cerca de tres billones de pesos corrientes, que representan el 45% de los otorgados por FOGAIN durante ese mismo lapso. De éstos, cerca de 64 mil millones se destinaron a programas de equipamiento de cinco empresas sinaloenses: Arrocería del Palmito, Astilleros Unidos de Mazatlán, FIBRASIN, Productos Deshidratados de México y Sinaloense de Inversiones. El monto de los créditos destinados a Sinaloa representa un 2.2% del total, pero las cinco empresas representan menos del 1% de las beneficiadas por FONEI, de tal manera que su tamaño es superior a la media atendida por el fondo. En la actualidad, estas cinco empresas ocupan a cerca de 1 500 trabajadores.

Se puede decir que estos dos fondos han constituido la princi-

pal medida directa para el fomento industrial sinaloense. Así, por ejemplo, de los más de tres mil establecimientos industriales en el estado, no menos de cuatrocientos han recibido algún crédito del FOGAIN, y el empleo generado representa cerca del 15% del total estatal. Por otro lado, los empleos de las empresas apoyadas por el FONEI participan con alrededor del 5%. Así, casi la quinta parte de la estructura industrial del estado ha sido promovida directamente con el esfuerzo de ambos fondos.

3. CONCLUSIONES

La planeación industrial es clave para el desarrollo económico. Los elementos generales de la planeación son tres: formulación, ejecución y evaluación. La puesta en práctica de toda política requiere de la creación de instancias técnico-administrativas *ad hoc*, así como de la existencia de una estructura político-social favorable.

La revisión de las políticas de industrialización realizadas por el gobierno del estado de Sinaloa muestra, en primer lugar, que al inicio de cada administración hay una práctica generalizada de rebautizar las diferentes dependencias creadas por la administración anterior, sin modificar en la práctica las funciones limitadas que cumplen. En segundo lugar, existe una notable desarticulación entre los tres niveles de la planeación y mientras la comisión o secretaría en turno formula y evalúa las políticas y programas, el fondo de financiamiento se aboca teóricamente a su ejecución. En tercer lugar, y lo que es más importante, los programas existentes no cuentan aún con un análisis riguroso de los determinantes de la dinámica y localización de la industria, así como tampoco están coordinados adecuadamente con sus contrapartes nacionales, ni disponen de recursos financieros adecuados.

Se observa, sin embargo, que ciertas secciones relacionadas con el establecimiento de las condiciones generales para la producción han sido efectivas, pero la insuficiencia de recursos económicos y técnicos ha obstaculizado el desarrollo industrial acelerado. El crecimiento industrial más bien ha sido inducido por la dinámica del sector agropecuario local y no por los efectos difusores de la economía nacional. Esta subordinación de la industria respecto a las actividades primarias de la región y su reducida proyección hacia el mercado nacional e internacional, le confieren su carácter de industrialización periférica respecto a grandes centros industriales del país.

La limitación de recursos propios para la promoción industrial se manifiesta en el caso del Fondo de Fomento Industrial, el cual, a más de veinte años de existencia, su principal éxito ha sido únicamente su participación en el rescate de Alimentos del Fuerte, la empresa más grande de la entidad y que recientemente volvió a manos de la iniciativa privada. Cabría señalar también su importante apoyo financiero para la creación de FIBRASIN, empresa del gobierno del estado que, sin embargo, ha constituido un fracaso económico.

La Ley de Fomento Industrial, por su parte, al ofrecer el mismo tipo de estímulo que se ha generalizado en todas las entidades federativas, queda anulada y lejos de constituir una fuerza locacional. En la medida que las empresas gozan de las mismas exenciones fiscales en estados con mayor potencial de mercado e insumos, como son el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Morelos o Coahuila, tienden a establecerse en éstos.

Un acierto relativo en la promoción industrial ha sido el parque industrial Alfredo V. Bonfil en Mazatlán, ya que en once años de operación (1976-1987) se han instalado cincuenta empresas y otras veinte están en construcción o programadas. En conjunto, estas setenta empresas ocupan casi la mitad de la superficie total del parque (61 ha), pero el resto del terreno ya urbanizado se saturará, al ritmo histórico de instalación de empresas, hasta finales de este siglo. Es necesario, por tanto, reestructurar la política de parques y zonas industriales del estado introduciendo la dimensión tiempo en la evaluación de los proyectos y los requerimientos reales de lotes industriales que demanda el crecimiento industrial futuro.

La planeación del desarrollo industrial tiene que incorporar su distribución espacial. El objetivo principal de las políticas estatales hasta antes de la administración de Francisco Labastida Ochoa era la industrialización en general, y secundariamente se elegía Culiacán, Los Mochis y Mazatlán como localidades prioritarias. Para 1980, el 91% del PIB industrial estatal se obtiene en estas tres ciudades. En la administración actual, la estrategia se centra en la creación de Topolobampo como puerto industrial, tratando de articular el enfoque regional con el sectorial. Será necesario, sin embargo, establecer objetivos de corto plazo, pues este tipo de proyectos son de muy largo plazo y requieren de multimillonarias inversiones para lograr cierto nivel de funcionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Jesús (1988), "Impactos de los incentivos fiscales en la desconcentración industrial metropolitana: el caso de Jalisco", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1(7), El Colegio de México.
- Banamex (1972), "La economía regional en 1971", en *Examen de la situación económica de México*", vol. XLVIII, núm. 556, marzo.
- _____ (1973), "Fondos de fomento: desarrollan actividades estratégicas", en *Examen de la situación económica de México*, vol. XLIX, núm. 575, octubre.
- Bancomer (1972), *La economía del estado en Sinaloa*, México.
- Broadbent, Thomas (1977), *Planning and profit in the urban economy*, Methuen & Co. LTD, Londres.
- Ceceña, José Luis (1973), *Sinaloa, crecimiento agrícola y desperdicio*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México.
- _____ (1976), *Ensayo acerca del atraso y del crecimiento económico de Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán.
- Duffy, Hazel (1987), "Regional development", en *Financial Times survey*, enero 19.
- FONEI (1983), *Informe Anual 1982*.
- _____ (1984), *Informe Anual 1983*.
- _____ (1987), *Informe Anual 1986*.
- Garza, Gustavo (1983), "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)". en *Demografía y Economía*, El Colegio de México, vol. XVII, núm. 1(54).
- _____ (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México.
- _____ (1987), "Ciudad de México: Dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- Gobierno del Estado de Sinaloa (1968), *Sinaloa de 1963 a 1968*, Culiacán.
- _____ (1974), *Sinaloa 1970-1980, desarrollo integral*, Culiacán.
- _____ (1985), *Programa de fomento industrial del estado de Sinaloa, 1985-1990*, Culiacán.
- _____ (1987), *Primer informe de gobierno del Lic. Francisco Labastida Ochoa*, Culiacán.
- Holland, Stuart (1977), *Capital versus the regions*, MacMillan, Nueva York.
- IEPES (1975), *Resumen y conclusiones de campaña: Sinaloa*, PRI, Culiacán.
- _____ (1981), *Consulta popular, Sinaloa*, PRI, Culiacán.
- Keeble, David (1976), *Industrial location and planning in the United Kingdom*, Methuen & Co. LTD, Londres.
- National Financiera (1971), *Sinaloa*, Cuadernos de Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales, México.

- _____ (1986), *La economía mexicana en cifras*, México.
- _____ (1987), *Directorio nacional de localización industrial*, Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1984), *Programa nacional de fomento industrial y comercio exterior, 1984-1988*, México.
- Ramírez, Ma. Delfina (1986). "Las desigualdades interregionales en México, 1970-1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. I, núm. 3, El Colegio de México, México.
- Richardson, Harry (1978), *Regional and urban economics*, Penguin Books, Londres.
- Secretaría de Obras Públicas (1976), *Ciudades industriales*, México.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1979), *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México.
- Vernon, Raymond (1959), "Production and distribution in the large metropolis", en *American Academy of Political and Social Science Annals*, vol. 314.

**Este libro se terminó de imprimir en julio de 1992
en Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619,
Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D.F.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más
sobrantes para reposición. Cuidó la edición el
Departamento de Publicaciones de
El Colegio de México.**

Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

En mayo de 1978 se promulga el primer plan nacional de desarrollo urbano en México, que marca el inicio de la planeación territorial institucionalizada. Diez años después, se realizó en El Colegio de México un seminario para analizar las principales acciones espaciales efectuadas por el Estado mexicano durante la década transcurrida. Los 20 trabajos presentados se agruparon en cuatro rubros: i) Marco legal y planeación nacional del territorio; ii) Acciones sectoriales de política urbano-regional; iii) Planeación metropolitana: Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara; iv) Planeación regional: frontera norte, trópico húmedo, Jalisco y Sinaloa.

Como punto de partida para las deliberaciones del seminario se plantearon algunos interrogantes: ¿La planeación constituye un mero voluntarismo discursivo para intentar fortalecer la legitimidad del Estado?, ¿sus notables inconsistencias son más o menos deliberadas o reflejan la incapacidad técnica de los planificadores?, ¿se carece del poder político para enfrentar los intereses contrapuestos de los agentes que intervienen en la formación de la trama urbana?

Consideramos que los trabajos del seminario, que ahora constituyen este libro, presentan importantes elementos analíticos para responder a éstos y a otros interrogantes, a la vez que contribuyen al desarrollo del conocimiento sobre la planeación espacial en México.



EL COLEGIO DE MÉXICO