

Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)*

Gustavo Garza**

El propósito de este artículo es analizar las características de los principales programas urbano-regionales de la administración federal de Miguel de la Madrid Hurtado, que inició sus funciones poco tiempo después de haber irrumpido en el país una profunda crisis económica. Concretamente, se revisan los objetivos territoriales del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como dos de los siete programas que en forma parcial o total se refieren a esta problemática: el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988. Ambos se revisan en el contexto de la teoría de la planificación urbana y regional, tratando de determinar en qué medida se inscriben dentro del periodo de políticas urbanas institucionalizadas iniciado en 1976 y si constituyen un avance dentro del proceso de planificación espacial en México.

El desarrollo económico de México produjo una importante modificación en la estructura productiva del país. Paralelamente ocurrió un rápido proceso de urbanización que explica la creciente intervención del Estado mexicano para enfrentar simultáneamente la persistente problemática rural y los desafíos del México urbano-industrial emergente. La evolución de las políticas urbanas establecidas durante este proceso se pueden periodizar en cuatro momentos: las acciones pioneras (1915-1940); las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); las políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional (1970-1976) y la planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1982).¹

Durante los críticos años de 1983 y 1984 aparecen el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 y siete programas que en forma total o parcial se refieren a la problemática urbano-regional: el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (octubre de 1983); el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988 (agosto de 1984); el Programa Nacional de Ecología, 1984-1988 (agosto

* Este artículo presenta avances del proyecto titulado Planeación urbana y cambio tecnológico en México, que se realiza bajo mi coordinación en el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. La investigación se efectúa dentro del Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (Procientec) dirigido por Alejandro Nadal y bajo los auspicios financieros del International Development Research Center de Canadá, a quienes manifiesto mi agradecimiento por el apoyo brindado.

** Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU) de El Colegio de México.

¹ Ver Garza, G., 1983.

CUADRO V (Continuación)

Grupos de edad	Grupo I		Grupo II		Grupo III		Grupo IV		Grupo V	
	Tasa total	% de la tasa total	Tasa	% de la tasa total	Tasa	% de la tasa total	Tasa	% de la tasa total	Tasa	% de la tasa total
65-69	3 241	18.2	321	9.9	963	29.7	296	9.1	1 071	33.0
70-74	4 917	19.8	464	9.4	1 540	31.3	343	7.0	1 596	32.5
75-79	6 975	21.3	568	8.1	2 239	32.1	416	6.0	2 268	32.5
80-84	9 272	20.9	620	6.7	3 123	33.7	419	4.5	3 172	34.2
85 y más	20 284	21.1	870	4.3	6 612	32.6	790	3.9	7 737	38.1
Mujeres (1975)										
Total	643	34.8	41	6.4	117	18.2	38	5.9	223	34.7
Menores 1 año	4 522	2 717	5	0.1	117	2.6	121	2.7	1 562	34.5
1-4	423	256	4	0.9	14	3.3	35	8.3	114	27.0
5-9	96	38	3	3.1	7	7.3	19	19.8	29	30.2
10-14	67	19	3	4.5	7	10.4	17	25.4	21	31.3
15-19	110	23	4	3.6	14	12.7	26	23.6	43	39.1
20-24	164	40	6	3.7	24	14.6	29	17.7	65	39.6
25-29	206	48	9	4.4	33	16.0	28	13.6	88	42.7
30-34	232	51	16	6.9	37	15.9	29	12.5	99	42.7
35-39	367	76	38	10.4	64	17.4	38	10.4	151	41.1
40-44	408	78	61	15.0	84	20.6	33	8.1	152	37.3
45-49	565	98	99	17.5	127	22.5	40	7.1	201	35.6
50-54	763	123	140	18.3	191	25.0	46	6.0	263	34.5
55-59	1 099	190	192	17.6	273	25.1	53	4.9	380	34.9
60-64	1 813	305	265	14.6	518	28.6	89	4.9	636	35.1
65-69	2 518	438	352	14.0	774	30.7	93	3.7	861	34.2
70-74	3 972	751	455	11.5	1 302	32.8	130	3.3	1 334	33.6
75-79	5 700	1 088	551	9.7	1 959	34.4	198	3.5	1 904	33.4
80-84	9 895	1 976	682	6.9	3 530	35.7	289	2.9	3 418	34.5
85 y más	20 222	4 062	843	4.2	7 329	36.2	513	2.5	7 475	37.9

Fuente: Javier Pérez Astorga, et al. (1982, pp. 211 y 212). Nota: Grupos de causas: I. Enfermedades infecciosas y parasitarias. II. Neoplasmas malignos. III. Enfermedades cardiovasculares. IV. Accidentes y violencia. V. Otras.

de 1984); el Programa Regional del Mar de Cortés (agosto de 1983); el Programa Regional del Sureste (octubre de 1983); el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (julio de 1984), y el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, 1984-1988 (agosto de 1984). Existen, sin embargo, 11 programas adicionales que no presentan explícitamente la dimensión territorial, lo que significa una importante limitación, dada la estrecha interconexión de lo espacial con lo sectorial.²

Una acción previa a la realización de este importante conjunto de programas fue la consolidación del marco legal de la planeación al incorporarse a la Constitución General de la República el artículo 25 que señala las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional y el 26 que tipifica el ejercicio planificador. Todo esto se plasma en un conjunto de normas de organización y procedimiento para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en la Ley de Planeación de enero de 1983. Dicho Sistema está constituido por las unidades administrativas con función de planeación en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal.³

El propósito de este artículo es analizar únicamente las características de los principales programas urbano-regionales de la administración federal que inicia sus funciones el primero de diciembre de 1982, pocos meses después de haber irrumpido abruptamente en el país una profunda crisis económica. Se tratará de revisarlos en el contexto de la teoría de la planeación, para determinar en qué medida continúan el periodo de políticas urbanas institucionalizadas y si constituyen un avance de los planes anteriormente realizados. Concretamente, se revisarán los objetivos territoriales del Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, así como dos de los programas más relevantes: el de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro y el Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988.

I. Aspectos conceptuales de la planeación urbana

Las políticas espaciales son las acciones del Estado que modifican los ámbitos urbano y regional. Se ha definido a la política urbana como “. . .la

² De Alimentación, 1983-1988 (octubre de 1983); de Educación, Cultura, Recreación y Deportes, 1984-1988 (agosto de 1984); de Energéticos (agosto de 1984); de Minería e Industrias Paraestatales, 1984-1988 (agosto de 1984); de Salud, 1984-1988 (agosto de 1984); de capacitación y Productividad (agosto de 1984); de Financiamiento (septiembre de 1984); de Agricultura (1984); de Comunicaciones y Transportes (1984), y el Sistema Nacional de Abasto (octubre de 1984).

³ *Diario Oficial*, 1983:10.

actividad del Estado que afecta el uso del espacio y el medio ambiente construido con relación al proceso de acumulación y ocupación social del territorio según la distribución de las actividades de consumo".⁴ En este sentido amplio, las políticas sectoriales económico-sociales son tan urbanas como los controles del uso de la tierra y el desarrollo de la infraestructura urbana.

La anterior definición contiene un elevado nivel de vaguedad, a pesar de la verdad que encierra. Si bien es cierto que cualquier política tiene impactos espaciales por la sencilla razón de que casi toda actividad humana se realiza en la superficie terrestre, este impacto es desconocido si las políticas no consideran explícitamente la dimensión territorial.

En un sentido más restringido, Fainstein y Fainstein definen a la política urbana como "la actividad estatal que afecta al urbanismo".⁵ Agregan que por urbanismo entienden la distribución de la inversión y las actividades de consumo en el espacio real, el carácter y forma del espacio construido y la distribución de la población agrupada en relación a ambos.

En forma específica la planificación urbana se refiere a la planeación física de las ciudades, definiéndose como "...el intento de satisfacer los requerimientos humanos y sociales proporcionando adecuados y bien establecidos edificios y servicios".⁶ Se suele agregar que este intento es "un proceso de acción y pensamiento humano",⁷ que considera al patrón de ordenamiento espacial en el tiempo, aunque la ordenación queda sujeta a una disciplina más general que es la planeación económico-social. La "seductiva simplicidad" de la concepción físico-urbanista de la planificación urbana condujo a la propuesta entusiasta de construir "ciudades jardín"⁸ o "ciudades del mañana".⁹ Su énfasis en la dimensión física de las urbes y la imposibilidad de construirlas en la magnitud requerida por el acelerado proceso de urbanización, originó una creciente insatisfacción que condujo al colapso total de la visión arquitectónica de la planeación urbana.

Existe actualmente la convicción de que la planeación es "...una actividad intrínsecamente ligada al interjuego de alternativas a escoger y restricciones que definen un mundo social particular que toma diferentes formas bajo distintas circunstancias."¹⁰ La planeación urbana no se puede limitar a ser un ejercicio "racional" y se tiene que considerar que "...se desarrolla en un contexto socio-legal particular, durante cierto periodo de

⁴ Fainstein, N.I. y S.S. Fainstein, 1982:16.

⁵ Ibid.

⁶ Heywood, P., 1974:52.

⁷ Chadwick, G., 1978:24.

⁸ Howard, E., 1945.

⁹ Le Corbusier, 1971.

¹⁰ Paris, C., 1982:7.

cambio económico-social, y que ha sido parte de un proceso de transformación social y lucha de clases".¹¹

En este sentido se puede decir que "la planificación es la actividad específica de regulación y guía de un conjunto de eventos, realizada por instituciones gubernamentales en programas específicos que involucran diferentes sectores y niveles de gobierno".¹² La planificación urbana no existe en abstracto, en un vacío social, sino que está determinada por una totalidad estructurada de fuerzas económicas, sociales y políticas que ejercen su influencia sobre los agentes estatales que intentan regular la estructuración espacial de las actividades económicas y la población.

No obstante el desarrollo experimentado en su conceptualización e instrumentos de análisis, no se puede aún hablar de una teoría general de la planificación. Sin embargo, en cualquier intento de analizar los planes y programas concretos realizados en México, es imprescindible considerar dicho desarrollo conceptual en relación con los agentes que lo ponen en marcha, su campo de acción y sus características técnico-metodológicas.

De acuerdo al carácter del Estado que la instrumenta, la planificación se puede dividir en dos clases: i) *planificación indicativa* y ii) *planificación central*. La primera se aplica en los países capitalistas y se caracteriza por establecer lineamientos que se tratan de alcanzar dentro de los mecanismos de mercado prevalecientes. La segunda se establece en los países de economía centralmente planificada que poseen un elevado control del aparato productivo que les permite establecer acciones y políticas autónomas.

La dicotomía entre planificación indicativa y central es una caracterización general, pues en la realidad existen un *continuum* de niveles entre estos dos extremos, tan amplio como vastas sean las funciones y características de los estados que las instrumenten. En principio, el grado de intervención del Estado en el desarrollo urbano depende de su participación en la economía, de su legitimación y del control político que ejerza sobre la sociedad civil, de la voluntad política de intervenir en los procesos económico-espaciales y, finalmente, de la capacidad técnica y científica de sus cuadros de planificación.

Dentro de los diversos tipos específicos de planeación, se pueden incluir en este bloque, centrado en la naturaleza del Estado, las *planificaciones asignativa, innovativa, incrementalista y de toma de decisiones, de implementación, del nuevo humanismo y pragmática*.¹³

Considerando el *método y enfoque teóricos*, existen otras dos grandes clases de planificación: i) *planificación de procedimiento* y ii) *planificación sustantiva*. Mientras la primera se refiere a las formas, agentes

¹¹ *Ibid.*, 1982:7.

¹² Healey, G., McDougall y M.J. Thomas, 1982:19.

¹³ Véase su explicación en J. Glasson, 1974:6 y P. Healey, G. McDougall, M.J. Thomas, 1982:8-10.

e instrumentos con los que opera la planificación, la segunda se centra en los aspectos teórico-científicos de los fenómenos.¹⁴ Faludi argumenta que debe hacerse una separación entre teoría de la planeación y teoría en la planeación, de lo que deriva que la planificación de procedimiento y no la sustantiva es la teoría de la planificación propiamente dicha.¹⁵

Se critica a Faludi por establecer una distinción analítica de la planificación que la separa de los fenómenos reales e ignora la relación entre su práctica y el contexto socioeconómico en que se inscribe. Se agrega que centrar la teoría de la planificación en el conjunto de procedimientos, objetivos, formas, tipos de operar y prácticas, en el mejor de los casos constituye un recetario y, en el peor, "un intento deliberado de centrar la discusión en lo no controvertido y trivial, al costo de no incorporar un entendimiento crítico de la naturaleza y significado de las formas institucionales específicas".¹⁶ Aceptando la crítica de Paris se puede señalar, no obstante, la necesidad de tomar en consideración el aspecto instrumental y técnico de la planificación, aun cuando no constituya su parte esencial.

En este segundo bloque de planificación según el método y el enfoque teóricos, se pueden incluir los siguientes tipos específicos de planificación: *la social, la de economía política, la perspectiva, dialéctica y la sistémica*.¹⁷

Finalmente, en cuanto al objeto de la planificación se pueden considerar otros dos grandes rubros: i) planificación física y ii) planificación espacio-sectorial. La primera tiene como objeto la infraestructura física de una ciudad o región y se ha propuesto su división en enfoque *arquitectónico, adaptativo o estratégico*.¹⁸ La segunda señala que la planeación espacial es indivisible de la económico-social y existe una necesidad ineludible de integrarlas en planes espacio-sectoriales. Sin embargo, esta integración ha sido muy reciente, pues en los inicios de la creciente intervención estatal, los planes globales y sectoriales se realizaban independientemente de los urbanos.

La dimensión espacial fue incorporada relativamente tarde al proceso de planeación económica global. No obstante, en las últimas décadas ha sido casi universalmente reconocido que "...ningún sistema eficiente de planeación puede dejar de considerar la dimensión espacial en el desarrollo económico-social".¹⁹ Esto se debe a dos razones fundamentales: en primer lugar, porque todas las acciones globales o sectoriales tie-

¹⁴ A. Faludi, 1973:3.

¹⁵ *Ibid.*, 1973:5.

¹⁶ Paris, C., 1982:7.

¹⁷ La explicación de cada tipo puede verse en P. Healey, G. McDougall, M. J. Thomas, 1982:8-10; K. Secomski, 1979; Baranov, et al., 1975; J. Kolipinski, 1975 o 1979; A. J. Catanece, 1970, y G. Chadwick, 1971.

¹⁸ Stuart Cook, T., 1969:71.

¹⁹ Kuklinsky, A., 1975:439.

nen fuertes implicaciones territoriales que pueden llegar a neutralizar o invertir los efectos de los planes urbano-regionales. Es indiscutible que las políticas industriales, en transportes, en la agricultura, las tecnológicas, etc., tienen cruciales efectos espaciales.²⁰ En segundo lugar, porque para estimular al desarrollo económico es indispensable considerar el espacio geográfico en términos de sus recursos naturales, minerales, fertilidad de la tierra, distancias, etc., y el espacio urbano construido que se constituye en una verdadera fuerza productiva para la industria, como lo es la tierra para la agricultura.

La articulación de la planeación económica con la espacial permite armonizar comprensivamente los objetivos de ambas políticas, tendiendo a conseguir óptimos económico-socio-espaciales. Para esto es necesario **incluir al factor tiempo en el ejercicio planificador para estar en posibilidades de programar en forma realista las transformaciones estructurales y cualitativas que el proceso de desarrollo económico y su distribución espacial reclaman.**

El acelerado proceso de urbanización experimentado en los países subdesarrollados hace más urgente la elaboración de planes espacio-sectoriales, pues no existiendo ninguna duda sobre la necesidad de la intervención del Estado en el desarrollo urbano-regional, se requiere establecer políticas realistas que enfrenten adecuadamente los múltiples retos que impone la insuficiente industrialización y el acelerado crecimiento de las ciudades. Sin embargo, la posibilidad de integrar una política espacio-sectorial enfrenta un doble obstáculo difícil de superar: 1) la planificación, como actividad socialmente condicionada, se encuentra sumergida en un flujo de intereses contradictorios de los diferentes agentes sociales que es muy complejo compatibilizar; 2) el estado actual del conocimiento en la teoría de la planificación y de los determinantes de la estructuración del espacio no permite una integración cabal. Tal es, pues, el desafío que enfrenta la planeación urbana en México cuyos programas más recientes e importantes se analizan a continuación.

II. Lo espacial como variable aislada: el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 (PND) de marzo de 1983, establece cuatro objetivos: fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar cambios cualitativos en la estructura económica, política y social.²¹

Para lograr estas metas el PND contiene una estrategia basada en dos

²⁰ *Ibid.*, 1975:441.

²¹ Poder Ejecutivo Federal, 1983:12.

líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.²² La primera se propone enfrentar la crisis que estalló violentamente en 1982, mediante tres propósitos principales: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre nuevas bases.²³

El cambio estructural persigue realizar “cambios de fondo” en la estructura económica y en la participación social siguiendo seis orientaciones generales: dar prioridad a los aspectos sociales del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar territorialmente las actividades productivas; adecuar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; dinamizar el potencial de desarrollo nacional y fortalecer la rectoría del Estado estimulando al sector empresarial y social.²⁴

Siendo el propósito de este artículo el análisis de las políticas urbano-regionales en México, únicamente se considera el capítulo 9 del PND que trata sobre la política regional.

1. Antecedentes: Ley Federal de Asentamientos Humanos y Plan Nacional de Desarrollo Urbano

La Ley Federal de Asentamientos Humanos de 1976 estableció como meta “la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional” y la fijación de las “normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”. Para lograr estos objetivos, señala, es preciso elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Éste lo culminó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas el 12 de mayo de 1978 con la finalidad central de “aplicar soluciones a fondo a la problemática de los asentamientos humanos del país”. El plan establece las metas propuestas por la Ley Federal de Asentamientos Humanos: ordenación y regulación de los asentamientos humanos, condicionada a un diagnóstico de la realidad física y social; relacionar los programas del sector de asentamientos humanos con subprogramas de la capacidad instalada y de servicios; fijar la congruencia, en el espacio y en el tiempo, a los planes sectoriales.

Dentro de los programas de acción del Plan destaca la desconcentración territorial de las actividades industriales, cuyo objetivo era “disminuir sustancialmente el índice de concentración industrial que se observa en la ciudad de México y en su zona metropolitana”.

²² PND, 1983:114.

²³ Poder Ejecutivo Federal, 1983:117.

²⁴ *Ibid.*, 1983:127.

2. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988: la política regional

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) continúa considerando correctamente como uno de los principales problemas urbanos nacionales la elevada concentración económico-demográfica en la ciudad de México. Señala que la "descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada".²⁵

La estrategia de descentralización establece cuatro líneas de acción: intensificar la descentralización del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización; frenar las migraciones hacia la metrópoli fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión; consolidar sistemas urbanos a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México; restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.²⁶

Para frenar el crecimiento industrial en la ciudad de México propone realizar un "esfuerzo de redespigue territorial de la economía hacia ciudades medias, a las que se dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, para que en el mediano plazo puedan incorporar ordenadamente nuevas actividades económicas. . ."²⁷ Para esto, menciona algunas acciones tales como integrar una red transversal de comunicaciones y transportes; descentralizar la administración pública federal; crear centros agroindustriales; realizar planes estatales democráticos; fortalecer la autonomía municipal; integrar el sector primario e industrial; regular la tenencia de la tierra, etcétera.

Posteriormente, el PND establece cuatro regiones como estratégicas para el futuro del país: norte, sureste, parte central de la costa del Océano Pacífico y costa del Golfo de México. La región de la costa del Golfo la considera como una alternativa viable a la localización industrial en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Para la desconcentración industrial se fomentará la industria de bienes de consumo en áreas urbanas que ya presentan un desarrollo significativo, como León, el corredor del Bajío, Guadalajara, Puebla, Tlaxcala, Córdoba y Orizaba. Adicionalmente, el plan afirma que se promoverá el desarrollo de los servicios profesionales en las ciudades de Guadalajara, Puebla y Monterrey, reforzando su papel de contrapeso a la capital.²⁸

Se concuerda absolutamente con el objetivo fundamental de descentralizar a la ciudad de México. No obstante, es preciso señalar el carácter

²⁵ *Ibid.*, 1983:391.

²⁶ *Ibid.*, 1983:392.

²⁷ Poder Ejecutivo Federal, 1983:394.

²⁸ *Ibid.*, 1983:406.

secular del proceso concentrador cuyos determinantes se requiere analizar científicamente antes de intentar manipularlos. No existiendo estudios rigurosos en esta dirección, las acciones para neutralizar la superconcentración económico-espacial en la ciudad de México se han limitado a planteamientos lógico-formales en forma un tanto desarticulada.

En el caso del PND se observa la inclusión indiscriminada de regiones y ciudades. Además de las peculiaridades teórico-prácticas de estos dos niveles de organización espacial, cabe destacar la necesidad de considerar la estrecha conexión "nodal" entre las ciudades y sus regiones circundantes que exige la articulación estrecha de la política urbana con la regional. La selección de regiones y ciudades debe estar rigurosamente coordinada. En este sentido se puede señalar la falta de correspondencia entre las cuatro regiones y el conjunto de ciudades propuestas.

Destaca el caso de Puebla y Tlaxcala que no pertenecen a ninguna de las regiones establecidas. Adicionalmente, al incluir a estas dos localidades que pertenecen al subsistema de ciudades de la capital del país, se estimulará la concentración por su fuerte dependencia de la ciudad de México que fomenta el crecimiento de las actividades económicas en esta última.

Sería recomendable limitar el número de las regiones estratégicas pues las cuatro propuestas incluyen a más de dos tercios de las entidades federales en la estrategia de descentralización industrial que contienen prácticamente a todas las principales ciudades del sistema urbano mexicano. Las políticas de apoyo a la infraestructura, por ejemplo, se diluirían completamente permitiendo la irreversible continuación de la inercia concentradora. Se cree más conveniente estructurar una política de "descentralización localizada" que seleccione cuidadosamente unas cuantas ciudades y regiones para promover su industrialización acelerada y hacer posible la descentralización industrial e idealmente, la reducción de las desigualdades regionales.

Para frenar las migraciones hacia la ciudad de México, el PND promoverá "una transformación frontal de la economía rural" para posibilitar la retención de población en las zonas expulsoras. Es necesario señalar, finalmente, que este planteamiento se ha venido reiterando por los últimos gobiernos, no obstante haberse demostrado empíricamente que el desarrollo de una economía agrícola moderna expulsa población en vez de retenerla. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de los estados del noroeste de México que presentan un importante desarrollo agrícola y saldos netos migratorios negativos.²⁹

Paralelamente a la estrategia de desconcentración, el PND incorpora algunos elementos generales de política intraurbana para la ciudad de México partiendo de su conocida problemática en materia de marginalidad

²⁹ Véase Unikel, Ruiz, Garza, 1976:330.

urbana; déficit de vivienda; insuficiente vialidad y transporte inadecuado; carencias de agua; elevada contaminación atmosférica; inseguridad pública y, en general, falta de infraestructura y servicios públicos adecuados.³⁰ Para enfrentar esta situación propone un conjunto de lineamientos normativos sumamente generales.

Se afirma que para no comprometer las perspectivas de recuperación de la economía, se tendrán que graduar en forma selectiva las restricciones al crecimiento industrial en la capital. Agrega la necesidad de "integrar el análisis del desarrollo del Distrito Federal con los de los gobiernos de los estados circunvecinos, para hacerle frente en forma íntegra al problema de la zona metropolitana de la capital de la República".³¹ Lo que se requiere, entonces, es integrar las políticas urbanas, especialmente entre el Distrito Federal y el Estado de México.

En la actualidad, la población "mexiquense" del área urbana de la ciudad de México representa alrededor de 45% de la población total de la urbe. De continuar creciendo a tasas que cuadruplican a las del Distrito Federal, al final de la década una mayor proporción de la población del área urbana residirá en el Estado de México y el Distrito Federal empezará a ser un apéndice de aquél. Ante las múltiples inconsistencias de política urbana entre el Distrito Federal y el Estado de México, más que "integrar" acciones se requiere crear un gobierno metropolitano que pueda establecer una política congruente y unificada en una de las más pobladas ciudades del planeta.

En síntesis, los planteamientos urbano-regionales del Plan Nacional de Desarrollo presentan lo que debería ser el patrón de distribución espacial de la población y de las actividades económicas en México. Carecen, sin embargo, del conocimiento científico de los determinantes de dicha configuración y de la viabilidad de modificarlos. Adicionalmente, y ello es igualmente grave, incorpora la variable espacial en forma aislada, agregándola al final del plan.

Es necesario que se realice un esfuerzo para superar esta importante deficiencia, pues es indiscutible que el desarrollo económico contiene una dimensión espacial que se requiere incorporar cabalmente dentro de la planeación sectorial. Es fundamental incluir al territorio en forma conjunta con los otros determinantes del desarrollo económico, al mismo tiempo que controlar su impacto espacial. Se puede agregar a esta consideración fundamental, que para imprimir una *dimensión dinámica* con horizontes temporales definidos a la planeación urbano-regional, es indispensable articularla detalladamente con el desarrollo global de la economía. Finalmente, considerando el impacto espacial implícito de las políticas sectoriales, es muy remota la posibilidad de contrarrestar la

³⁰ Poder Ejecutivo Federal, 1983:410-413.

³¹ *Ibid.*, 1983:417.

concentración industrial en una o unas cuantas ciudades y lograr la reducción de las desigualdades regionales, a menos que la dimensión implícita (planes sectoriales) y la explícita (planes urbano-regionales) estén totalmente integradas, tanto en la etapa analítica como en la de la elaboración del plan.³²

III. De la concentración metropolitana a la megalopolitana: el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro

El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (PD-ZMCM-RC), publicado en octubre de 1983, persigue "la congruencia entre acciones del Departamento del Distrito Federal, la Administración Pública Federal y Estado de México". Para esto, considera la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) y la región centro como sus dos ámbitos de acción. La primera está constituida por las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo.³³ La región centro incluye los estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro. Nada dice del método de delimitación de estos dos niveles espaciales, principalmente de la ZMCM, que parece haber sido realizado en forma arbitraria pues no corresponde a las delimitaciones técnico-conceptuales existentes.

El programa señala que para su formulación se ha partido del "... análisis y valoración de los problemas derivados del crecimiento de la ciudad de México hacia los municipios aledaños y sus efectos en el empleo, el ordenamiento urbano y la protección ambiental; el déficit en materia de agrupamiento y los servicios urbanos; el impacto del crecimiento demográfico en el proceso de expansión de la mancha urbana y el desequilibrio presupuestal existente entre las disponibilidades financieras del Distrito Federal y del Estado de México".³⁴ Para enfrentar esta situación se propone: disminuir la concentración económica en la ZMCM, asegurando el desarrollo integral de los estados con mayor interrelación con ella; y elevar la calidad de la vida en el área, mejorando la administración de los servicios públicos, induciendo a la inversión y estimulando la participación social.³⁵

Después de una serie de sencillas consideraciones sobre lineamientos de acción, se advierte que el reordenamiento "... tiene como objetivo lograr su crecimiento armónico mediante el aprovechamiento racional del

³² Kuklinshy, A.R., 1975:441.

³³ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *et al.*, 1983:12.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, 1983:18.

suelo.³⁶ La planeación del territorio se efectuará dentro del conjunto de "subsistemas" urbanos que se localizan a su vez en el subsistema de la ZMCM constituido principalmente por la ciudad de México, Pachuca, Toluca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Concretamente, se tratará de integrarlas reforzando la infraestructura de comunicaciones y transportes mediante la culminación de la doble vía México-Querétaro-Irapuato y México-Puebla-Veracruz.

Dentro de esta área se intentará realizar una desconcentración selectiva tratando de evitar "...las grandes concentraciones de industrias en pocos puntos, ordenando su ubicación en todo el territorio de los seis estados".³⁷ El PD-ZMCM-RC presenta en su nivel de estrategia general algunas inconsistencias que conducirán a promover la creación, en el mejor de los casos, de un nuevo ámbito de concentración espacial de corte megalopolitano reduciendo el crecimiento de la ZMCM o, en el peor, acelerándolo.

Se tiene, en primer lugar, la contradicción entre los dos objetivos fundamentales del PD-ZMCM-RC que trata simultáneamente de disminuir la concentración económica en la ZMCM y elevar su nivel de vida induciendo a la inversión social y privada. Se supone que el "área" en que se mejoraría el nivel de vida es la que rodea la ZMCM en los seis estados de la región centro sin incluir dicha zona. No sería posible controlar el crecimiento de una isla de modernidad porque produciría una incontenible atracción de inmigrantes. Por otro lado, es tal la subordinación económica de las localidades que giran en torno a la ciudad de México, que estimular su crecimiento implica automáticamente una expansión multiplicada de la capital, produciendo un doble patrón de concentración espacial: metropolitano y megalopolitano.

Esto se refuerza, en segundo lugar, porque los "subsistemas" considerados tales como Pachuca-Actopan-Tula-Tulancingo; Toluca-Atacomulco-Ixtlahuaca-Jilotepec-Tenancingo; Cuernavaca-Cuautla-Tepoztlán-Jojutla; Querétaro-San Juan del Río; Tlaxcala-Apizaco-Calpulalpan, no son subsistemas con alta integración interna, sino que sus núcleos urbanos giran en torno a la ciudad de México. Es el subsistema de esta última el que manifiesta un proceso de "centralidad-difusión" de actividades económicas y población, por lo que la capital será la principal beneficiada del desarrollo de las localidades periféricas.

En tercer lugar, la posibilidad de descentralizar la industria estimulando "su ubicación en todo el territorio de los seis estados" es imposible, pues si algo es cierto dentro de la configuración real de la distribución industrial es su irrefrenable tendencia a concentrarse en uno o unos cuantos lugares. De implantarse alguna política de dispersión, lo más que se po-

³⁶ *Ibid.*, 1983:21.

³⁷ *Ibid.*, 1983:23.

dría lograr es orientar el futuro crecimiento industrial hacia las principales ciudades que rodean a la capital del país. Se aceleraría el rápido crecimiento experimentado por Toluca, Puebla, Querétaro y Cuernavaca, que quedarían más integradas a la ZMCM conformando un nuevo patrón megalopolitano de concentración espacial. Existen sólidas evidencias que demuestran que dicha concentración constituye un obstáculo real al desarrollo socioeconómico nacional: se trata de evitarla y no de acelerar su cristalización.³⁸

Considerando errónea la estrategia general, tranquiliza comprobar que las tres "líneas de acción" son planteamientos generales incapaces de modificar al proceso: reordenar la acción del gobierno federal; fortalecer la intervención de los estados, municipios y del Distrito Federal en la planeación democrática del desarrollo; hacer efectiva la desconcentración de la industria. Para lo primero se menciona una serie de objetivos como "vigorizar la coordinación", "incrementar la participación", "acelerar la atención", "procurar", etc., que por los múltiples intereses en juego y por incorporar todos los niveles de la administración pública se han manifestado como improbables de alcanzar. Para lo segundo, se habla de "fortalecer" las instancias de gobiernos estatales y municipales. Para lo tercero, que más que línea de acción es el propósito mismo de la estrategia, se plantea un "redespliegue territorial hacia las ciudades medias industriales y los puertos industriales, así como hacia las zonas rurales. . .".³⁹

Para la aplicación del programa se afirma que es necesario evaluar la importancia de la proximidad al mercado; estimular el pleno uso de la capacidad instalada de las plantas; definir el perfil de la industria adecuada para la ZMCM; difundir alternativas de localización industrial; promover y fortalecer la responsabilidad ciudadana; etcétera.

Es indudable que estos elementos deberían incluirse en un plan que propusiera instrumentos concretos para descentralizar el crecimiento futuro de la industria en la ciudad de México. El no haberse incluido en este programa constituye otra importante limitación y se tendrá que trabajar en esa dirección para concretar un plan efectivo de descentralización industrial en México. Lo mejor del programa es el diagnóstico de algunos problemas específicos, como el abastecimiento de agua, el control del uso del suelo, vialidad y transporte, lo cual es, desafortunadamente, insuficiente.

Hasta hoy, la planeación urbano-regional en México se encuentra en una etapa donde el diagnóstico es razonablemente satisfactorio, pero el análisis científico de los procesos y las propuestas de acción requieren de considerables avances.

³⁸ Garza, G., 1985.

³⁹ Gobierno Constitucional. . . , 1983:34.

IV. La política de descentralización concentrada se dispersa: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988 (Pronaduvi), decretado el 21 de agosto de 1984, presenta el diagnóstico, objetivos, metas, prioridades e instrumentos de políticas del sector desarrollo urbano de la presente administración pública. Se parte del hecho real de que en la actualidad la sociedad mexicana es fundamentalmente urbana. El programa define polémicamente al desarrollo urbano como "el proceso de transformación del sistema urbano nacional y de los centros de población que lo conforman, lo que se traduce en el mejoramiento del nivel de bienestar de los habitantes, particularmente del de los más postergados, y en la consolidación de una base material más eficiente para promover el crecimiento económico".⁴⁰

El Pronaduvi consta de nueve capítulos: 1) diagnóstico; 2) objetivos; 3) estrategia; 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; 9) proyectos estratégicos. Todos ellos tienen una estructura muy simple, con una primera parte para el desarrollo urbano y una segunda, totalmente independiente, para la vivienda.

1. Diagnóstico insuficiente

El diagnóstico adecuado del fenómeno que se quiere planear es central en todo plan. El programa de desarrollo urbano realiza un diagnóstico con el fin de definir "... las raíces fundamentales de su configuración actual (del desarrollo urbano), así como las perspectivas futuras y los avances logrados en la planeación del mismo".⁴¹

Como raíces fundamentales del desarrollo urbano debería incluir los elementos básicos de la distribución espacial, tales como la distribución territorial de los recursos naturales, de las obras de infraestructura construidas, la disponibilidad de mano de obra, el nivel general de desarrollo de las actividades industriales, comerciales, de servicios y transporte, etc. Adicionalmente, tendría que presentar la estructuración y jerarquización de las principales características del sistema de ciudades, principalmente su distribución geográfica, tamaño, especialización económica, dotación de servicios y obras de infraestructura, empleo, desempleo, marginalidad, niveles y distribución del ingreso, agentes políticos principales, etc. De-

⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal, 1984:21.

⁴¹ *Ibid.*

safortunadamente, las 11 páginas del diagnóstico se limitan a presentar las características más sencillas del sistema urbano nacional.⁴²

El diagnóstico señala que las raíces de nuestra red urbana parten de la época prehispánica. Posteriormente presenta el número de localidades por tamaño para 1940-1980, clasificando su problemática en dos niveles: interurbano e intraurbano.⁴³

El análisis interurbano sistetiza las tres manifestaciones más visibles de la distribución territorial: excesiva concentración en la ciudad de México; aguda dispersión de la población rural; marcadas desigualdades regionales. Sin embargo, para estar en posibilidades de modificar estos aspectos negativos, se requeriría conocer sus causas y la posibilidad de modificarlas en un programa de corte indicativo.⁴⁴

A nivel intraurbano existen carencias en los elementos de la estructura física: suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos.⁴⁵ No se incluyen los problemas del desempleo, inseguridad pública, marginalidad urbana, requerimientos del aparato industrial, etc. Se afirma que las causas de la insuficiente infraestructura son la concentración del ingreso, la especulación inmobiliaria, el predominio de los intereses microeconómicos, la inversión pública que refuerza la concentración y las limitadas atribuciones de las autoridades locales. Estos factores indudablemente explican la problemática intraurbana, pero habría que agregar que se derivan de la estructura social imperante y que su transformación es una condición indispensable para modificarlos.

El programa afirma que para enfrentar los problemas urbanos existe un sistema de planeación que en los últimos 10 años ha logrado avances significativos. Es indudable que esto ha ocurrido, pero únicamente se ha alcanzado, lo que no es trivial, una estructuración de mecanismos jurídicos y diagnósticos parciales del proceso urbano, faltando desarrollar análisis rigurosos de sus determinantes y la viabilidad de modificarlos. Se sabe aceptablemente la problemática que caracteriza a los asentamientos humanos, pero poco se conoce sobre el *porqué* y menos aún sobre *cómo* resolverla. Avanzar en esta dirección constituye el reto actual de la planeación urbana en México.⁴⁶

⁴² Poder Ejecutivo Federal, 1984:21. No obstante, el programa sostiene que enfatiza "... las causas de los problemas, más que describir sus manifestaciones".

⁴³ *Ibid.*, 1984:24.

⁴⁴ Véase "Aspectos conceptuales de la planeación urbana" en este artículo. En el caso de las políticas urbano-regionales en México se ha dicho que "Esto significa que la planeación indicativa es insuficiente para lograr los objetivos formulados e incapaz de resolver los problemas básicos." Unikel, 1978:276.

⁴⁵ Poder Ejecutivo Federal, 1984:25.

⁴⁶ Este desafío lo tendrán que aceptar los grupos de investigación urbano-regional de las instituciones de educación superior del país. Aunque se han multiplicado los programas docentes en la disciplina, no existen suficientes cuerpos de académicos para realizar los múltiples proyectos de investigación necesarios.

El diagnóstico de la vivienda concluye que se requieren construir más de 500 000 unidades anuales para cubrir las necesidades del incremento demográfico y abatir el déficit existente. Señala como "causas estructurales" del problema de la vivienda: los recursos financieros insuficientes, la elevada concentración del ingreso nacional, la especulación de tierra e insumos, el elevado crecimiento demográfico, etc.⁴⁷ Si no es posible eliminar estas causas, no existe ninguna perspectiva real de resolver el problema habitacional en México que, hoy por hoy, parece insoluble.

Para 1984 se ha programado la realización de 108 587 viviendas terminadas, 117 720 progresivas y 43 929 mejoradas, lo que totaliza algo más de 270 000 acciones. El programa señala requerimientos de 500 000, por lo que, en el mejor de los casos, dejando de lado si la vivienda "progresiva" y "mejorada" constituyen verdaderas opciones para cubrir las necesidades habitacionales de las familias, sólo se podrá satisfacer la mitad de las necesidades de vivienda. El problema habitacional en México no sólo es insoluble, sino que dramáticamente se va agravando.⁴⁸

2. *Objetivo inalcanzable: transformar el patrón de ocupación del territorio*

El programa se propone lograr cinco objetivos generales, "orientados simultáneamente al cambio estructural y a la reordenación económica": 1) transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional, controlando el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México e impulsando el desarrollo de centros alternativos; 2) impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población; 3) atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento urbano; 4) combatir el deterioro urbano (edificios, espacios abiertos, valores históricos), y 5) establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional que postula que todos los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa.⁴⁹ Sólo es posible en esta oportunidad hacer una primera reflexión sobre el propósito de transformar la organización espacial en México.

Las teorías existentes que tratan de explicar la distribución espacial de las actividades económicas y la población se pueden agrupar en tres

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, 1984:29-30.

⁴⁸ Carecen, pues, de objetividad las afirmaciones del Programa sobre el futuro prometededor del desarrollo habitacional: "... la potencialidad de desenvolvimiento en la vivienda es prometedora, en virtud de que los elementos esenciales se encuentran al alcance de la sociedad y de sus instituciones democráticas. Por consiguiente, será la capacidad edificadora del México contemporáneo la que permita proyectar a la vivienda hacia estadios del desarrollo social integral." (Poder Ejecutivo Federal, 1984:31.)

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal, 1984:35-37.

tipos: enfoques neoclásicos como la teoría del lugar central, la base económica, la teoría de localización industrial y la de tamaño óptimo de ciudades; teorías de tipo histórico que estudian el desarrollo tecnológico, la distribución de los recursos naturales, los mercados de exportación, la evolución de la población, etc; y desarrollos conceptuales de corte marxista que parten del supuesto general de que cada modo de producción contiene una ley de distribución espacial económico-demográfica.

Si un plan de desarrollo urbano se plantea "transformar" el patrón de ocupación territorial sería necesario que se apoyara en un análisis de los factores determinantes de dicho patrón según las anteriores teorías. El Pronaduvi, al igual que todos los planes sobre el sector, no presenta ninguna evidencia de analizar con rigor teórico el fenómeno espacial en México. Este hecho se constituye en la gran limitación de los ejercicios de planificación espacial en el país.

Los objetivos específicos presentan la misma deficiencia general al no incorporar los factores que explican la estructuración del espacio urbano y las posibilidades de influir sobre ellos.⁵⁰ No es suficiente aceptar que la distribución concentrada del ingreso es una causa estructural de las carencias en servicios y vivienda. Para elaborar planes realistas se requiere conocer los niveles concretos de ingreso familiar, el nivel de subempleo y desempleo, las características psicosociales del pueblo mexicano, la estructura de poder vigente, los intereses creados, la capacidad de los cuadros planificadores, etcétera.

3. *Estrategia errada*

La etapa más difícil de la planeación es la ejecución. Para esto, la estrategia establece las acciones del plan para alcanzar sus propósitos. En términos generales la estrategia del Pronaduvi se enmarca en "...dos líneas de acción interdependientes: una dirigida al ordenamiento territorial y otra relativa al ordenamiento de los centros de población".⁵¹

a. *Ordenamiento territorial*

Para el ordenamiento territorial se parte de un sistema urbano nacional conformado por 168 localidades divididas en 3 ciudades grandes, 59 me-

⁵⁰ Como objetivos específicos se señalan: 1) garantizar a todos los mexicanos el acceso al suelo; 2) fortalecer la rectoría del Estado en el uso, aprovechamiento y conservación de la Zona Federal Marítimo-Terrestre; 3) satisfacer los requerimientos inmobiliarios de la Administración Pública Federal; 4) consolidar y apoyar el proceso de descentralización de los sistemas de agua potable y drenaje; 5) dotar de equipamiento a las localidades medias consideradas en la estrategia de desarrollo urbano y 6) rescatar los centros históricos (Poder Ejecutivo Federal 1984:36).

⁵¹ Poder Ejecutivo Federal, 1984:41.

días y 106 de "apoyo". Sobre este sistema se estructura la política de descentralización económica según tres tipos de orientaciones: control de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); consolidación de Guadalajara, Monterrey y Puebla e impulso a las ciudades medias del país.⁵²

La estrategia interurbana se centra en el impulso de 59 ciudades medias que "muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos".⁵³ A nivel intraurbano se piensa establecer el uso y destino del suelo, la integración de reservas territoriales, la construcción de infraestructura, equipamiento, vivienda, la dotación de servicios públicos y la preservación del patrimonio cultural.

Las acciones concretas para controlar el crecimiento de la ZMCM serán ". . . reducir la proporción del gasto federal que se destina a la zona; acercar progresivamente los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos a sus costos reales favoreciendo en todos los casos a los grupos sociales más postergados; crear las condiciones para que las empresas asuman los costos sociales de contaminación que generan y racionalizar las nuevas inversiones y ampliaciones de actividades económicas mediante una adecuada política de autorizaciones".⁵⁴ Sin duda que estas medidas frenarían el crecimiento de la ciudad de México, pero existen factores que ponen en duda su establecimiento en el grado y tiempo requerido.

En primer lugar, con la crisis económica actual muchas empresas enfrentan graves situaciones financieras y es improbable que las establecidas en la capital puedan pagar los costos reales de los servicios urbanos, obras de infraestructura, instalaciones anticontaminantes, etc. En segundo lugar, la ciudad de México no es sólo administrativa y turística, sino que es el principal centro industrial del país y sus millones de empleados y obreros no podrían sufragar pagos elevados por los servicios e infraestructura urbana. La ciudad de México no puede ser únicamente una ciudad de ricos. En tercer lugar, hasta la fecha no se vislumbra la determinación política de reducir la inversión pública federal que directa o indirectamente beneficia a la ZMCM. Por ejemplo, se están construyendo vías férreas dobles entre México-Querétaro y México-Veracruz que acelerarán su crecimiento. Adicionalmente, el Departamento del Distrito Federal no puede autofinanciar el desarrollo de la urbe y depende cada vez más de las aportaciones y transferencias del gobierno central.

El Pronaduvi señala, por otra parte, que para el éxito de la política de descentralización se ". . . exige un cierto grado de concentración de esfuerzos en puntos seleccionados del territorio nacional, para crear al-

⁵² *Ibid.*, 1984:47.

⁵³ *Ibid.*, 1984:42.

⁵⁴ *Ibid.*, 1984:47.

ternativas reales a la localización en la ciudad de México. . .”.⁵⁵ Se coincide con la estrategia nacional de localización industrial del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior que plantea una desconcentración “. . .no dispersa mediante la formación de un número limitado de centros motrices del desarrollo industrial”.⁵⁶ El programa selecciona 22 ciudades medias para impulsar su industria. Se plantea que éstas, elegidas aparentemente sin mediar un análisis de su estructura, nivel, dinámica, especialización industrial y principales factores locacionales, no constituyen un número “limitado” de alternativas de localización industrial a la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Generalmente los especialistas señalan unas cuantas localidades para implementar una estrategia de *descentralización industrial concentrada*.⁵⁷

b. Ordenamiento de los centros de población

El control del mercado de la tierra es indispensable para organizar el espacio urbano. Para lograr esto se establece que los gobiernos locales adquieran reservas territoriales suficientes para garantizar la regulación del mercado inmobiliario.⁵⁸ En la medida que esto sea posible, se dispondrá de una condición necesaria, aunque no suficiente, para realizar políticas urbanas efectivas. Será necesario que los gobiernos locales tengan la capacidad para adquirir la tierra necesaria, dispongan de los recursos técnicos para su planeación, posean el nivel de organización, honestidad y coordinación de todas las acciones.

No es posible presentar el resto de renglones del ordenamiento intraurbano y sólo basta decir que se exponen los lineamientos generales de acción sobre las zonas federales, agua y alcantarillado, agrupamiento urbano, edificios y monumentos del patrimonio cultural.

4. Metas y previsión de recursos

Este capítulo es muy importante pues señala cuantitativamente las metas y recursos para alcanzar los objetivos del programa: 1) constituir en las ciudades medias del país y en sus zonas metropolitanas 66 000 hectáreas de reservas territoriales patrimoniales para el quinquenio de 1984-1988, con una inversión total de 43 000 millones de pesos para su adquisición; 2) dotar de servicios a 14 000 hectáreas regularizadas en 1984-1988;

⁵⁵ *Ibid.*, 1984:46.

⁵⁶ *Ibid.*, 1984:50.

⁵⁷ Véase Garza, G., 1980:23. Kuklinsky, Lloyd y Dicken, Friedmann, CIDU, Rodwin, etcétera.

⁵⁸ Poder Ejecutivo Federal, 1984:58.

3) cubrir en 1984, 62% de las acciones de aprovechamiento de inmuebles federales sin uso; 4) tener en 1988, 75 y 53 por ciento de las viviendas del país con agua potable y alcantarillado, respectivamente. Esto significará dotar de agua potable en el quinquenio a 10.4 millones de habitantes y a 9.5 millones, de alcantarillado; 5) efectuar cerca de 900 obras en monumentos históricos; 6) realizar más de 1.3 millones de "acciones" de vivienda en el quinquenio con una inversión de 2 billones de pesos a precios de 1984.⁵⁹

Es indudable que alcanzar estas metas representaría un avance muy importante en la planeación urbana de México. Hasta donde se sabe, sin embargo, lo logrado en el tiempo transcurrido va muy a la zaga de las metas perseguidas.

Hay que hacer notar, adicionalmente, que dentro del equipamiento urbano no se incluyó la vialidad, comunicaciones y transportes, electricidad, hidrocarburos, educación, salud pública, recreación, etc. Lo que también es grave, las metas no se articulan al objetivo de racionalizar la distribución del sistema de ciudades mexicano, ni integran explícitamente la dimensión intra e interurbana. Finalmente, no se estudian las posibilidades reales del crecimiento económico en las ciudades medidas para determinar la viabilidad global de la estrategia y planear sus requerimientos infraestructurales.

5. *Programas parciales*

El Pronaduvi describe algunas consideraciones de procedimiento de los siguientes programas parciales del sector desarrollo urbano: 1) planeación y programación del desarrollo urbano; 2) reservas territoriales; 3) mejoramiento urbano; 4) zona federal; 5) control de bienes inmuebles; 6) agua potable y alcantarillado, y 7) edificios, centros culturales, sitios históricos y monumentos.

Para 1984 se agregan ambiciosas metas programáticas necesarias de considerar para una evaluación del programa:

1) Se formularán, revisarán y/o actualizarán los planes de desarrollo urbano de 59 ciudades medias, 9 planes estatales, 4 de zonas conurbanas, 24 municipales, 50 esquemas de desarrollo, 12 planes parciales, 9 programas de vialidad y transporte, 13 esquemas de servicios rurales, 2 proyectos urbanos y, finalmente, 15 cartas urbanas. Para 1988 se tendrán que completar para todos los estados de la república y las 168 ciudades consideradas.

2) Se actualizará el Sistema Nacional de Normas, Métodos e Instrumentos para el Desarrollo Urbano mediante la formulación y operación

⁵⁹ *Ibid.*, 1984:79-86.

de 8 manuales, guías y catálogos, 5 sistemas integrados de normas y 4 metodologías para elaborar planes y programas.

3) Se elaborarán estudios básicos de aptitud territorial, foto interpretación, cartografía urbana, fotomapas e información básica para apoyar la formulación de planes.

4) En 1984 se tendrán reservas territoriales de 5 900 hectáreas transferidas por el gobierno federal y 40 043 hectáreas adquiridas por gobiernos locales de 24 ciudades medias prioritarias.

5) Para agua potable y alcantarillado se cuenta con 5 020 millones de pesos en 1984 que se canalizarán a la terminación de diversas obras que están en proceso, así como a la ejecución de apoyo a los gobiernos locales.

6) Respecto a vivienda terminada en propiedad, en 1984 se realizan 137 765 y se continuarán 81 154 que venían en proceso de años anteriores con una inversión total de 244 280 millones de pesos. En este año se financiarán 43 335 créditos para mejoramiento de vivienda destinando una inversión de 43 566 millones de pesos.⁶⁰

6. Coordinación general del sector público

Los últimos capítulos del programa presentan los criterios generales para la coordinación general de las políticas del plan con los sectores privado y social (capítulo 6) y con las entidades federativas (capítulo 7). El capítulo 8 señala los lineamientos financieros y, finalmente, el último capítulo anuncia cinco proyectos estratégicos.

En el pasado, la colaboración de los llamados sectores privado y social en las políticas de desarrollo urbano no ha sido satisfactoria. Por ejemplo, siendo que el principal grupo industrial del país se localiza en la cuenca de México y que la concentración lo favorece, ha tenido poco entusiasmo para apoyar las políticas de descentralización. Esto se refuerza por coincidir con los intereses de los grupos constructores, especuladores de la tierra y financieros.

El otro problema, sólo aparentemente menos complicado, es coordinar la administración pública federal. Cada sector tiene un alto grado de autonomía y la única lógica que impera es la fuerza política que refleja la disponibilidad de recursos financieros.

V. Conclusiones: carácter de la planeación urbana en el marco de la crisis, 1983-1984

En el futuro previsible México seguirá experimentando un significativo proceso de urbanización, crisis o no crisis de por medio. Esta realidad exi-

⁶⁰ *Ibid.*, 1984:90, 91, 92, 95 y 103.

girá mantener la intervención del Estado en el campo urbano que se transformará, paulatinamente, en el sector clave de la política gubernamental.

El proceso hacia la conformación de un México urbano-industrial explica la creciente intervención del Estado mexicano en la distribución espacial de la población y las actividades económicas. En el periodo de 1976-1982 la planificación urbana se institucionaliza con la realización de un cuerpo de planes nacionales, regionales, estatales y municipales. En este artículo se analizaron tres de los instrumentos de planeación urbana más significativos elaborados en 1983 y 1984.

Se puede concluir que en estos años críticos en que irrumpió una profunda crisis económica en el país, se consolida el marco legal que fundamenta las actuales y futuras políticas urbanas al quedar instituido en los artículos 25 y 26 de la Constitución, la facultad del Estado mexicano de **planear**, conducir y coordinar la actividad económica nacional por medio de la **planificación**. Se establece, adicionalmente, un Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya organización y principios quedan estatuidos en la Ley de Planeación. Todas estas modificaciones legales reafirman la anterior legislación en materia urbana contenida en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. Hacia 1985 México cuenta, incuestionablemente, con el marco legal que permite la intervención estatal en el proceso económico y, particularmente, en el urbano.

Aceptando como un avance muy significativo la culminación de una estructura legal integral que constituye el fundamento jurídico de toda práctica de planificación en México, los programas elaborados durante 1983-1984 no logran superar las deficiencias que presentan los anteriormente realizados: continúan sin considerar las relaciones entre la estructura económico-social y los fenómenos territoriales, contemplando la dimensión espacial en forma aislada; carecen de una fundamentación teórico-científica rigurosa, y sus diagnósticos y pronósticos son aún insuficientes.⁶¹

El Plan Nacional de Desarrollo ni siquiera formalmente plantea conectar sus objetivos sectoriales con los espaciales. Es preciso superar esta gran limitación y sería recomendable que para la segunda década de la planeación urbana en México se realizaran los primeros intentos de articular planes *espacio-sectoriales*.

La falta de fundamentación teórica, así como los diagnósticos y pronósticos insuficientes conducen al diseño de estrategias erradas. Para el caso del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, se considera incorrecto estimular el crecimiento de localidades dentro del área de influencia inmediata de la ciudad de México. La descentralización industrial debe instrumentarse en regiones fuera de dicha área para evitar la consolidación de un nuevo ám-

⁶¹ Garza, G., 1983:178-180.

bito de concentración que multiplicaría significativamente la problemática ligada a la superconcentración espacial económico-demográfica. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, por su parte, establece una política de desarrollo urbano muy dispersa que no logrará algún crecimiento significativo en las ciudades medias más allá del que históricamente han experimentado. No será posible, por ende, modificar la actual estructuración del territorio que constituye verdaderamente un freno al desarrollo económico nacional.

Para superar esta situación e iniciar una nueva generación de planes urbanos en México será necesario, en primer lugar, efectuar un análisis profundo del desarrollo histórico y de las principales características del sistema urbano nacional. Para lograrlo se requerirá estructurar un sistema de información continuo y actualizado, así como promover estudios teórico-empíricos sobre las variables básicas que determinan la estructuración del espacio.

En segundo lugar, es preciso superar el carácter físico-urbanístico de los programas existentes. Su tiempo ha sido totalmente superado y el desafío actual es la realización de planes sustantivos dentro de la *planeación perspectiva*.

La incorporación del factor tiempo, en tercer lugar, es tan importante como en los planes sectoriales. Será preciso fijar horizontes temporales consistentes con los objetivos perseguidos, dado el carácter secular de la conformación del espacio social y del tiempo necesario para modificarla.

Finalmente, se puede concluir que aunque la crisis económica ha obligado al Estado a centrar sus esfuerzos en mantener el nivel de empleo, combatir la inflación, cubrir la deuda externa, etc., es urgente elaborar programas espacio-sectoriales que tengan posibilidades reales de modificar las raíces de la crisis.

Bibliografía

- Baranov, E.F., et al., "A system of optimal perspective planning", en Kuklinski, A., *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*, Ed. Mouton, Paris, La Haya, 1975.
- Corbusier Le, *La ciudad del futuro*, Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1971.
- Chadwick, George (ed.), *A system View of Planning*, Pergamon Press, Oxford, 1971.
- Diario Oficial*, "Ley de Planeación". Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., miércoles 5 de enero de 1983.
- Fainstein, N. I. y Fainstein, S. S., "Restoration and struggle: urban policy and social forces", en N. I. Fainstein y S. S. Fainstein, *Urban Policy Under Capitalism*, Sage Publication, Beverly Hills, 1982.
- Faludi, A., *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- Garza, Gustavo, "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", *El Colegio de México, Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 2 (54), México, 1983.

- Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México, 1985.
- _____, *Industrialización de las principales ciudades de México*, El Colegio de México, México, 1980.
- Glasson, J., *An Introduction to Regional Planning*, Hutchinson Educational, Oxford, 1974.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, et al., *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro*, México, octubre de 1983.
- Healey, P. McDougall, G., Thomas, M. J., *Planning Theory, Prospects for the 1980s*, Pergamon Press, Oxford, 1982.
- Heywood, Phil, *Planning and Human Need*, David and Charles Newton Abbot, Gran Bretaña, 1974.
- Howard, Ebenezer, *Garden Cities of Tomorrow*, Faber and Faber, Londres, 1945.
- Kolipinsky, J., "Directions of Research in Space Economy and Regional Planning", en Kuklinski, A., Kultalahti, O., Koskiaho, B., *Regional Dynamics of Socioeconomic Change*, Finn publishers, Tampere, Finlandia, 1979.
- Kuklinski, A., *Regional Development and Planning: International Perspectives*, Sijthoff-Leyden, 1975.
- Paris, Chris, *Critical Readings in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, 1982.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1983.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda*, México, 21 de agosto de 1984.
- Secomski, K., "Perspective Planning, Space Economy, Regional Policy and Regional Economics", en Kuklinski, A., Kultalahti, O., Koskiaho, B. (eds.), *Regional Dynamics of Socioeconomic Change*, Finn publishers, Tampere, Finlandia, 1979.
- Stuart Cook, T., *City Planning Theory, The Destiny of Our Cities*, Philosophical Library, Nueva York, 1969.
- Unikel, Luis, "Regional Development Policies in Mexico", A. Gilbert, et al. (eds.), *Urbanization in Contemporary Latin America*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1978.
- Unikel, Ruiz y Garza, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.