

Planeación de los asentamientos humanos

El 20 de mayo último la Cámara de Senadores aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos.¹ Así culminó una importante etapa de lo que se prevé será un largo proceso de legislación tendiente a lograr un desarrollo urbano ordenado y armónico en el país. El buen éxito de ese proceso exigirá, como es obvio, toda una serie de transformaciones administrativas.

Por otra parte, el 7 de enero se publicó la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el 6 de febrero el decreto que reforma el artículo 27 y adiciona el 73 y el 115 de la Constitución. Además, se espera que en los próximos meses sean expedidas leyes de desarrollo urbano en cada una de las entidades y declaratorias de existencia de conurbaciones, así como que se emitan decretos para fundar centros de población y otras disposiciones en la materia. Como resultado de esa actividad legislativa tendrá que transformarse la estructura administrativa a fin de capacitarla para elaborar, ejecutar y vigilar planes de desarrollo urbano y, en general, para poner en práctica el nuevo conjunto de normas de regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos.

Dicho aparato legislativo y de administración tendrá una vasta tarea que cumplir. De acuerdo con el artículo tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos "se tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante:

"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 del 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 de 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. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

1. Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 26 del mismo mes.

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

La misma Ley, en su artículo cuarto, señala que la ordenación y el regulamiento de los asentamientos humanos se realizará mediante planes de desarrollo urbano (en los ámbitos nacional, estatal y municipal), así como planes de ordenación de las zonas conurbadas.

Un ejemplo de los posibles alcances de estos planes es el referente al Distrito Federal que, de acuerdo con la respectiva ley de desarrollo urbano, deberá contener determinaciones relativas a: los destinos, usos y reservas del territorio y del espacio; las políticas para evitar la concentración de la propiedad inmueble y lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas; los derechos de vía y de establecimiento correspondientes a los servicios públicos; las especificaciones y normas técnicas, así como los espacios destinados a las vías públicas y las características de los sistemas de transporte que se utilicen en ellas; el patrimonio cultural urbano; las zonas y edificaciones que deben mejorarse; las características, especificaciones o normas técnicas de las construcciones públicas y privadas (incluyendo la vivienda), las de la construcción y distribución de la infraestructura y los servicios y equipos urbanos, así como las de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos. También deberá contener determinaciones referentes a las medidas para mejorar el ambiente y el paisaje urbanos, así como a las estipulaciones correspondientes a los actos del Departamento del Distrito Federal relacionados con conurbación, coordinación del desarrollo urbano y regeneración de zonas deterioradas.

Lo anterior permite sopesar en una primera instancia la magnitud del esfuerzo de planeación recién emprendido. Este impulso planificador se agrega a una serie de intentos parciales tendientes a coordinar las actividades del sector público, que en la presente administración han sido más frecuentes.² Destacan los trabajos para impulsar la reforma administrativa a través de las llamadas unidades de organización y métodos, creadas en el sector público federal; las medidas tomadas para darle congruencia a las políticas de gobierno relacionadas con los sectores agropecuario e industrial, y el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, en proceso de elaboración.³

Aunque dichos esfuerzos son de gran importancia, cabe decir que lo planteado en materia de asentamientos humanos tiene mayor significación. Esto se explica por la trascendencia de los cambios sociales, económicos y políticos que puede producir una regulación y ordenamiento del desarrollo urbano como la que se pretende lograr con la nueva legislación. Algunos especialistas han señalado que tales normas son menos radicales que las aplicadas en otros países; sin embargo, ello no quiere decir que carezcan de vigor e indudablemente ofrecen la posibilidad de calar hondo en el orden social por la forma en que son capaces de influir en el proceso de urbanización.

Otra de las razones por las que cabe esperar importantes consecuencias de estas leyes es de orden administrativo. En efecto, poner en funcionamiento las nuevas disposiciones exige transformar la administración pública en todos los niveles. Elaborar, ejecutar y vigilar los planes de desarrollo urbano requiere que partes importantes de las oficinas gubernamentales modifiquen sus métodos, criterios y objetivos de trabajo. Es necesario, además, realizar muchas tareas adicionales y sobre todo es indispensable que las antiguas labores y las que se

2. Véanse “Diversas reformas para aumentar la producción agropecuaria” y “La coordinación en el sector industrial”, en *Comercio Exterior*, México, julio de 1975, pp. 727-733, y abril de 1976, pp. 387-389, respectivamente.

3. Véase “Esquema para la formulación del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología”, documento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en *Comercio Exterior*, México, febrero de 1975, pp. 137-141.

agreguen se desarrollen en forma congruente y coordinada en el contexto de las directrices del plan correspondiente.

En materia de información habrá que llenar grandes vacíos. Así, por ejemplo, será preciso recabar o sistematizar datos en todo el país sobre precios de bienes inmuebles, inversión de gobiernos estatales y municipales, usos del suelo, estado de las construcciones públicas y privadas, etc. En otros casos hará falta replantear conceptualmente el empleo de ciertas estadísticas relativas al estudio del desarrollo regional. Verbigracia, es común referirse a la distribución por entidades federativas de la inversión pública para analizar su efecto económico y social en términos geográficos; de esta forma se dice que la economía —y de paso la población— de tal o cual zona ha recibido apoyo federal en proporción a lo erogado en obras del sector público. En muchas ocasiones esto es poco representativo. A guisa de ilustración cabe mencionar el gasto en las grandes plantas hidroeléctricas, cuyo beneficio recae sobre todo en las ciudades de importancia, principales consumidoras de electricidad, y en mucho menor medida en los habitantes de Michoacán, Chiapas y otros estados en los que se localizan estas instalaciones.

Si bien en los párrafos anteriores apenas se han tocado algunos aspectos de la acción pública a la que necesariamente conduce la regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos, ya se aprecia que habrá de recorrerse un largo camino antes de estar en condiciones de realizar dicha tarea de modo cabal. Será necesario “aprender” a elaborar complejos planes de desarrollo urbano; habrá que acondicionar y ampliar un gran aparato administrativo, disperso en los tres niveles de gobierno e insuficientemente preparado para adaptarse a una labor planificadora; será preciso proveer a los planificadores y a los ejecutantes de los planes de una voluminosa información, gran parte de la cual no está ahora disponible.

Una de las limitaciones iniciales de la planificación urbana es la carencia del indispensable marco de un plan nacional de desarrollo. No es factible ordenar una de las partes del todo si éste funciona de manera descoordinada, especialmente cuando esa parte está tan interrelacionada con el conjunto de la vida socioeconómica; no se trata de un sector o aspecto de poco peso y escasos vínculos con los demás, sino de un fenómeno fundamental inserto de manera por demás compleja en la tupida urdimbre de las relaciones sociales.

Sin embargo, sin las condiciones adecuadas para cumplirse, la planificación global resulta un mero ejercicio intelectual o, en el mejor de los casos, un intento de darle congruencia al conjunto de postulados de la política económica y social o si acaso a una parte de los instrumentos de la misma. Así, la planificación requiere una estructura administrativa adecuada, una decisión política que se sustente en un equilibrio determinado de las fuerzas sociales y suficiente experiencia en la actividad planificadora.⁴ En este sentido, los esfuerzos parciales han ido abriendo paso a la planificación nacional, rompiendo poco a poco un círculo vicioso que ha maniatado por decenios a la sociedad mexicana en su afán de dar racionalidad y coherencia plenas a las labores de gobierno. En esta perspectiva cabe suponer que, de seguir la tendencia, en un futuro no muy lejano se habrán acumulado suficientes elementos para inclinar la balanza en favor de los planes globales.

Mientras tanto, es necesario evitar un riesgo inherente a los intentos parciales de planificación que carecen de un encuadramiento suficiente de política general. En aquéllos se ha buscado la congruencia con dicha política con apoyo en planteamientos amplios pero incompletos y a veces insuficientemente específicos. Así, cada grupo de trabajo tiene que

4. Véase, al respecto, “Lineamientos de gobierno y planeación”, en *Comercio Exterior*, México, junio de 1975, pp. 611-613.

elaborar su propio marco de referencia mediante una labor de interpretación que difícilmente conduce a resultados que embonen en la medida deseable con el resto de la acción pública. Esta falta de coincidencia resta eficacia a sus labores y puede conducir a una evolución incompatible de diversas partes del orden social. De hecho, la nueva legislación urbana parte de ese tipo de problemas para tratar de propiciar una solución integrada. Por todo ello, sería muy conveniente contar con una formulación lo más acabada y detallada posible del conjunto de la política económica y social, que norme las actividades parciales de planificación que ya están en marcha o que se emprendan en el futuro. □

Nuestra América

El panorama actual de nuestra América ofrece lo mismo signos muy alentadores que señales de desesperanza. Ellos acercan a veces, a veces alejan, el cumplimiento de los mejores sueños acariciados por los grandes americanos: Hidalgo, Morelos, Bolívar, Martí... y tantos otros de la misma estirpe.

No cabe duda de que, desde una perspectiva económica general, América Latina en su conjunto está hoy mejor equipada que hace, digamos, un cuarto de siglo, para cumplir su alto destino en el concierto de las naciones. Por su magnitud, la economía regional tiene en la actualidad una importancia comparable a la de Europa en 1950, cuando aquella parte del mundo era ya una de las más industrializadas y cuando “algunos de sus países mayores figuraban entre las principales potencias económicas”. De proseguir las mismas tendencias, se espera que para 1985 la economía latinoamericana tenga una dimensión más o menos similar a la de la Comunidad Económica Europea en 1960.¹

Por otra parte, cada vez con mayor frecuencia se escucha en los foros mundiales una sola voz latinoamericana. El hecho de que se logren posiciones comunes de la región, por sí mismo muy promisorio en la lucha por un nuevo orden económico internacional, es sin duda reflejo directo de una concepción más amplia, más rica y matizada, del movimiento integrador. Se trata ya de un enfoque pluralista, a la vez pragmático e idealista por cuanto no renuncia a los señeros propósitos de los libertadores. Se trata, también, de un enfoque que trasciende las concepciones limitadas de la integración con base en concesiones comerciales generalizadas, que según se esperaba prepararían el terreno para la eventual unión económica.

Ejemplo destacado de estas ideas es el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), constituido como “un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente”. A este respecto conviene subrayar, como lo han hecho destacados analistas, que la rapidez inusitada con la que se logró establecer el SELA no sólo constituyó una novedad en el ámbito de las relaciones

1. Véase *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 1, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1975.

intrarregionales. También fue la expresión de una necesidad histórica, manifestada con más o menos fuerza según la peculiar dialéctica de los acontecimientos, pero siempre presente en el curso del devenir latinoamericano: hacer frente común, dar respuestas a las asechanzas (y a las oportunidades) del exterior con base en la unidad, en la concertación de voluntades y de acciones.

Por el lado de los signos desesperanzadores, la simple enumeración de los males de nuestra América podría constituir una larga lista. Es claro, por ejemplo, que nunca han estado ausentes las fuerzas que tienden a la disgregación, como no han faltado tampoco las manifestaciones hegemónicas de grupos, clases, y aun de países, en detrimento de los legítimos intereses de otros. Asimismo, es inocultable que —aparte de las diferencias entre países, explicables hasta cierto punto por las distintas dotaciones de recursos naturales y por otras diferencias geográficas e históricas— en la región en su conjunto priva la desigualdad. Los frutos del crecimiento económico se reparten muy inequitativamente y la esproporción tiende a agravarse: el 60% más pobre de la población recibe una parte cada vez menor del ingreso nacional. Más de 100 millones de latinoamericanos (1/3 del total) viven sometidos a una terrible pobreza; de ellos, casi 65 millones son habitantes del campo, en donde están muy alejados de las posibilidades de progreso.

El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina ha descrito así las condiciones de esas víctimas de los sistemas socioeconómicos prevalecientes en la región:

“Ser extremadamente pobre en América Latina significa no disponer de los alimentos necesarios para que la familia pueda desarrollarse normalmente. Significa niños desnutridos condenados desde su infancia, cuando sobreviven, a una situación de inferioridad para el resto de sus vidas. Significa no tener acceso a la educación elemental, o a lo más, cursar los primeros años de enseñanza primaria, para convertirse con el tiempo y por desuso en analfabetos. Significa no tener protección para la salud y estar expuesto a las enfermedades y a la muerte prematura. Significa vivir hacinado en una habitación insalubre y dentro de la mayor promiscuidad. Significa el peligro del desempleo o la mera opción a trabajos inferiores, temporales y peor remunerados. En una palabra, significa estar al margen de los bienes materiales y espirituales que proporciona la sociedad moderna.”²

Rebasa con mucho las posibilidades de este escueto comentario hacer un recuento, no digamos ya un análisis, de los problemas de la región y de sus posibles soluciones. En esa tarea de grandes alcances y de fundamental importancia para el porvenir de nuestros pueblos están empeñados desde hace tiempo muchos estudiosos latinoamericanos. Ellos, desde distintos ámbitos de la actividad social, continúan enriqueciendo el caudal del pensamiento de nuestra América, en un esfuerzo de comprensión, primero, y de transformación, después, de la realidad propia. En este número de *Comercio Exterior* se presentan algunos ejemplos de esa labor, junto con la de otros autores que tratan temas relacionados con la región.

Para terminar, séanos permitido insistir en dos aspectos, a nuestro juicio importantes, del tema apenas esbozado aquí. Por una parte, como la historia ha demostrado repetidamente, las más ricas posibilidades de nuestros países radican en la unidad y en el esfuerzo propio. Hoy más que nunca “es la hora del recuento y de la marcha unida”, como escribió José Martí en el memorable ensayo que da título a este comentario. Por otra, esa “marcha unida” ha de basarse en la más profunda comprensión de nuestra historia y en el conocimiento mutuo. “Los pueblos que no se conocen han de darse prisa para conocerse, como quienes van a pelear juntos”, dijo Martí. Sólo de esa manera podrán respetarse las diferencias y aprovecharse las afinidades para marchar a la vez. □

2. CEPAL, *op. cit.*, pp. 26-27.