

El ordenamiento territorial y urbano en México

Problemas y perspectivas

ALBERTO REBORA*

I. INTRODUCCION

En el sexenio 1971-1976 se generó un grupo amplio de iniciativas en materia de asentamientos humanos, acompañadas de múltiples disposiciones legales y de la creación de nuevas entidades públicas. Esos esfuerzos pueden calificarse en su conjunto como el primer intento a fondo del Gobierno federal de institucionalizar la planeación urbana regional y de gestar una política nacional en la materia.

Dichas acciones culminaron en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y con la posterior creación, al iniciarse la nueva administración, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Justamente cuando se preparaba la sucesión presidencial el tratamiento de lo urbano-regional alcanzó su punto más alto. Los medios de difusión nacionales se ocupaban profusamente del tema: la macrocefalia urbana, la marginalidad y el precarismo en las ciudades, los desequilibrios regionales, la congestión y la degradación de la calidad de la vida parecían en ese entonces los problemas fundamentales de cuya solu-

ción dependería aparentemente la erradicación de las lacras económicas y sociales del país; en la campaña del candidato a la presidencia de la República el tópico de lo urbano-regional ocupó un lugar destacado, organizándose varias reuniones nacionales; se multiplicaron los actos académicos y gremiales en la materia.

A partir de fines de 1976 y durante 1977 cobraron preeminencia otras preocupaciones vinculadas a la devaluación y a la llamada crisis de confianza, así como a la temática del "bache económico", relegándose a un segundo plano el problema urbano-regional. La nueva administración federal definió las prioridades que habrían de guiar su acción. Estas eran, entre otras, alimentos, empleo, energéticos, bienes de capital, no ocupando los problemas urbano-regionales una posición prioritaria. Más adelante la reorganización del aparato federal, en la que se destacó el robustecimiento sectorial y la programación del gasto público, más que la planeación, afectó también de alguna manera las expectativas de la "planeación urbana regional".

Esta situación ha llevado a sectores de la opinión pública, de los medios universitarios y del mismo aparato gubernamental a preguntarse si la cuestión de lo urbano-regional no constituye un falso problema al cual no debiera prestársele excesiva atención ni asignársele recursos por demás escasos.

El presente documento pretende aportar algunos elemen-

* Con la colaboración de Héctor Ferreira y Andrés Alarcón S. El presente trabajo es una ponencia que el autor, del Centro de Estudios del Medio Ambiente (CEMA), Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana, presentó en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, 24-29 de abril de 1978.

tos relativos al campo y a las posibilidades concretas de acción gubernamental en el desarrollo urbano-regional.

2. EVOLUCION RECIENTE DE LA ACCION GUBERNAMENTAL EN EL DESARROLLO URBANO-REGIONAL

Establecer *a priori* el campo del ordenamiento territorial y urbano, a partir de marcos conceptuales generales, corre el riesgo de constituirse en tarea ociosa. Lo que corresponde es analizar, en el caso de México, las condiciones históricas específicas en que se insertan las acciones gubernamentales en la materia (fundamentalmente el conjunto de problemas a los que ella pretende dar respuesta),¹ la práctica de la planeación y las tendencias principales que se han venido dando.

Así, puede afirmarse que los problemas urbanos y regionales empiezan a gestarse en México a partir del decenio de los cuarenta.² Durante el período llamado de "desarrollo estabilizador" (décadas de los cuarenta a los sesenta inclusive), la preocupación central por el crecimiento económico y la industrialización hizo que la política regional se limitara, o bien a problemas sociales focalizados, como los que integraban la política indigenista, o bien al aprovechamiento de recursos naturales necesarios para el crecimiento económico nacional, como el desarrollo de cuencas hidrológicas. En cuanto a la planeación urbana, ésta se limitó a acciones de urbanismo en unas cuantas ciudades como las del Programa Nacional Fronterizo.

A partir del agotamiento del modelo de desarrollo estabi-

1. El proceso reciente de desarrollo urbano-regional influye negativamente en el desenvolvimiento del país. Sus efectos requieren que se los haga explícitos y diferenciados de otros problemas que constituyen el campo de acción de otras áreas de la planeación. En el análisis conviene distinguir dos niveles: el país en su conjunto o sus regiones principales y el ámbito interno de las ciudades. Entre esos problemas, abundantemente tratados en la literatura especializada, pueden mencionarse los siguientes: con relación al país en su conjunto, el proceso nacional de ocupación del territorio acarrea un importante desperdicio de recursos; éste se origina en la excesiva concentración territorial de la población y su localización respecto a los recursos básicos para el desarrollo urbano (sobre todo el agua), en el abandono o subutilización de la infraestructura y equipamiento de múltiples ciudades medianas y en el desaprovechamiento de recursos naturales en la periferia. Agudiza las tensiones sociales y dificulta la transmisión de los efectos del desarrollo a regiones y localidades lejanas, como resultado del proceso acumulativo de concentración, a través del cual se acentúan paulatinamente las ventajas comparativas de unas cuantas regiones y ciudades principales. Propicia las exigencias, cada día más fuertes, de los grupos de provincia por una mayor y más directa participación en las decisiones, a las cuales se opone la centralización del poder económico y político.

En relación con el ámbito interno de las ciudades, la manera como se desarrollan las ciudades del país trae aparejado el despilfarro de volúmenes cuantiosos de recursos; al respecto puede aventurarse la hipótesis de que el costo per cápita de la implantación de cada nuevo habitante en las ciudades del país es el doble de lo que "óptimamente" debiera ser. Acentúa las desigualdades entre grupos y sectores, al facilitar la transferencia de ingreso que se realiza por la vía de la especulación inmobiliaria y la renta del suelo urbano, así como afecta al bienestar comunitario, básicamente en el terreno de la salud pública. Comienza a generar tensión social; las invasiones y tomas de terrenos pueden muy bien ser sus primeros síntomas.

2. Se considera fundamental diferenciar estos problemas derivados del proceso de industrialización de aquéllos que en períodos históricos anteriores inspiraron enfoques geopolíticos y urbanísticos dife-

lizador, en los últimos años de los sesenta, surge la preocupación por una política urbana regional más integrada, pasándose en consecuencia de formas de intervención puntuales o casuísticas a formas de intervención más sistemáticas. Esta política ha pretendido dar respuesta a los problemas gestados en el proceso nacional de urbanización-industrialización; sin embargo, mucho ha servido también para disfrazar y mitigar los conflictos sociales fundamentales.

En la acción gubernamental reciente, y de aquí en adelante nos referimos al decenio de los setenta,³ pueden distinguirse dos etapas fundamentales: la primera, de 1970 a 1975, en que el acento se puso en lo regional; la segunda, de 1976 a la fecha, en la que lo urbano cobra preeminencia.

En la primera etapa, y congruentemente con la prioridad asignada al desarrollo regional por el Presidente de la República,⁴ se intensificó notablemente la acción gubernamental en el desarrollo regional. Así, de 1970 a 1974 se pusieron en marcha múltiples programas y se crearon nuevas instituciones e instrumentos de política. Entre ellas pueden mencionarse las diversas comisiones de desarrollo de regiones especiales (istmo de Tehuantepec, península de Baja California, etc.), el decreto de descentralización industrial de 1972 y varias medidas de fomento de la industrialización regional.

A partir de 1974 la acción gubernamental fue adquiriendo un carácter más orgánico, dándose los primeros pasos para la constitución de un sistema nacional de planeación regional. En el ámbito federal se crearon la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con el propósito de concertar las acciones sectoriales en términos de una política de desarrollo regional, y la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia, con funciones de secretariado técnico de la citada Comisión. Análogamente, en cada estado de la Federación se instituyeron los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (Coprodes), con el propósito de concertar las acciones federales y estatales en cada entidad. Sobre esta base institucional, durante 1975 y 1976 se intentó elaborar planes de desarrollo socioeconómico en cada entidad, así como programar con ese marco de referencia el gasto público federal y estatal, proyecto que por razones múltiples no prosperó.⁵ Paralelamente, se definió por

3. Consideraremos únicamente las acciones gubernamentales realizadas en el sexenio anterior en la Secretaría de la Presidencia (hoy día Secretaría de Programación y Presupuesto) y en el actual en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dejando de lado otras múltiples acciones, que por ser de carácter puntual o con énfasis en la obra pública no se relacionan con el desarrollo del aparato gubernamental nacional de planeación urbana regional.

4. Véase el discurso de toma de posesión del presidente Luis Echeverría, 1970.

5. Al realizarse este proceso en escala nacional se gestó un nuevo mecanismo de asignación del gasto público federal, coordinado por la Dirección General de Desarrollo Regional, el cual se sobrepuso al mecanismo que venía operando tradicionalmente a través de las secretarías de Estado, sin lograr sustituirlo. Esto se debió a diversos factores: uno de ellos es el hecho de que en la mayoría de los estados no llegaron a elaborarse los planes de desarrollo, debido a circunstancias derivadas de la coyuntura política creada por la inminente sucesión presidencial y a la falta de cuadros. Otro, ligado al anterior, fue que la agregación de los presupuestos de gasto emanados del nuevo mecanismo resultó incompatible con las restricciones del gasto federal, las cuales sí estaban debidamente consideradas en los presupuestos canalizados a través del mecanismo tradicional.

primera vez un cuerpo de lineamientos de política de desarrollo regional en escala nacional⁶ y se perfiló la organización de un sistema nacional de planeación regional,⁷ del cual sólo cristalizaron algunos elementos.⁸

Como puede apreciarse, a lo largo de esta primera etapa fueron preeminentes los aspectos regionales, teniendo lo urbano un papel secundario.

En una segunda etapa, a partir de 1976 y en mucho propiciado por la Conferencia Mundial de Habitat de la ONU,⁹ de la cual emanó el término "asentamientos humanos", se produce un marcado cambio en favor de la planeación urbana. Este nuevo enfoque, al provenir de sociedades urbanas desarrolladas, propendía a considerar la problemática urbana, la "calidad de la vida" en los asentamientos humanos,¹⁰ más que los problemas del desarrollo regional desequilibrado o la incorporación de la dimensión espacial en la programación del desarrollo.

Como resultado de ese cambio de orientación, en 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, en la que se integraban aparentemente las cuestiones relativas al desarrollo urbano y al desarrollo regional,¹¹ y se modificó la organización gubernamental.¹²

El régimen actual se ha caracterizado hasta el presente por una preocupación básica por racionalizar el aparato gubernamental,¹³ en parte como reacción al sexenio anterior. Dicha racionalización, de lógica eminentemente sectorial, tiende a fortalecer la coordinación y consolidación de las múltiples dependencias federales en torno a las llamadas cabezas de sector (secretarías de Estado, responsables de las diferentes

áreas). Esta situación ha traído ya como consecuencia el desmantelamiento de muchos de los mecanismos institucionales regionales anteriores,¹⁴ así como una marcada resistencia a la creación de nuevos mecanismos de este tipo, cuya naturaleza eminentemente intersectorial choca con la lógica prevaleciente.

En este contexto y a favor de las imprecisiones del concepto y de la Ley General de Asentamientos Humanos, se concentraron en la Secretaría de Obras Públicas todas las funciones de planeación urbana y en torno a ellas parte sustantiva de las funciones de planeación regional,¹⁵ transformándola en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).¹⁶

A dicha Secretaría corresponde, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ocuparse entre otras funciones de "planear la distribución de la población del territorio nacional" y "formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país".

En suma, esta reorganización gubernamental ha traído como consecuencia la creación de una importante maquinaria de planeación urbana, que antes prácticamente no existía; simultáneamente desarticuló el mecanismo de planeación regional montado en el sexenio anterior.¹⁷

La acción gubernamental reciente muestra con claridad la permanente búsqueda, por parte de la administración pública, de un marco de referencia para organizar sus acciones en materia de desarrollo urbano-regional. En su definición parece tener un papel importante la confluencia de dos prácticas tradicionales de planeación: el urbanismo y el enfoque regional; su enfrentamiento con la problemática real del país y los intereses en juego y su adecuación a la organización político-administrativa. Pareciera también que incide cada día con mayor fuerza el progresivo desarrollo de un pensamiento latinoamericano que aporta nuevas explicaciones y conceptualizaciones básicas.

De las contradicciones que han ido surgiendo entre los elementos en juego, mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, de prueba y de error —como lo indica la sucesión

6. Este cuerpo de lineamientos se fundamentó en las investigaciones llevadas a cabo por el proyecto "Desarrollo Regional y Urbano de México", ONU-Gobierno de México. Véanse, entre otros documentos: *Bases para una política económica regional, 1974*; *Lineamientos de política económica regional, 1975*, y *Anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Regional y Urbano 1976*.

7. Este sistema suponía actividades de planeación, además de en los niveles nacional y estatal ya mencionados, en el de regiones multiestatales y de regiones geoeconómicas especiales, con lo cual se suponía habría de integrarse en forma sistemática la dimensión espacial en la planeación del desarrollo.

8. Decreto de regionalización del país, 1975.

9. Vancouver, Canadá, 1976.

10. El concepto "calidad de la vida" se origina recientemente en los países más prósperos del mundo capitalista, como respuesta a las condiciones propias de su desenvolvimiento, básicamente en el medio urbano. Refleja un cambio de dirección en esos países del crecimiento económico al bienestar personal, la calidad ambiental y la oportunidad económica para grupos minoritarios, lo que en suma se denomina "calidad de vida urbana". Véase Paul L. Knox, *Social Well-Being: A Spatial Perspective*, Oxford University Press, 1975.

11. Sin embargo, a pesar de los propósitos declarados de sentar las bases para la acción gubernamental en el desarrollo urbano regional, en lo instrumental la ley preponderantemente contiene disposiciones relativas a la planeación urbana.

12. Cambiaron las funciones de la Comisión y Dirección de Desarrollo Regional para incluir aspectos urbanos, cambiándose su denominación (por la de desarrollo regional y urbano), 1976, y se creó el Centro de Documentación y Estudio del Desarrollo Urbano Regional (CERUR), 1976.

13. Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977) y el Acuerdo que agrupa entidades públicas federales por sectores (1977).

14. Entre ellos las comisiones del Istmo de Tehuantepec, del Balsas y de la Península de Baja California.

15. Sin embargo, se han mantenido en la Secretaría de Programación y Presupuesto funciones vinculadas a la planeación regional, tales como las referentes a la programación estatal del desarrollo.

16. La Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la SAHOP cuenta con varias direcciones generales. Destacan entre ellas, en el caso de la planeación operativa: la Dirección General de Planeación Territorial (a cuyo cargo se encuentra la definición de una política nacional de desarrollo urbano regional, llamada en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos —LGAH— Plan Nacional de Desarrollo Urbano), la Dirección General de Centros de Población, a cuyo cargo está la planeación intraurbana de los asentamientos humanos (a la que la LGAH no hace referencia, como no sea a través de los ambiguos conceptos de planes estatales y municipales de desarrollo urbano) y la Dirección General de Urbanismo y Vivienda (que se ocupa de la planeación de los llamados elementos del sector SAHOP, a saber: infraestructura, vivienda y suelo urbano).

17. Así, por ejemplo, mientras la programación del desarrollo de los estados permanece en la Secretaría de Programación y Presupuesto, la instancia nacional susceptible de darle coherencia se trasladó a un órgano sectorial, la SAHOP.

en el tiempo de las acciones gubernamentales—, han ido remodelándose los planteamientos sobre lo urbano-regional, en forma paralela a los cambios en la organización nacional de la planeación del desarrollo socioeconómico.

3. EL CAMPO Y POSIBILIDADES DE ACCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO

A nuestro juicio la evolución reseñada forma parte de una tendencia a largo plazo hacia la conformación de un sistema nacional de planeación,¹⁸ en el que sus diferentes áreas (global, sectorial y de ordenamiento espacial, tal como se han venido desarrollando en México) habrán de circunscribirse a sus campos específicos, abandonando ciertos aspectos que en un sistema integrado de planeación no les corresponden abordar.

El proceso de conformación de dicho sistema habrá de tomar un tiempo considerable, constituyendo las acciones gubernamentales recientes arriba reseñadas los primeros pasos importantes en esa dirección.

En lo que se refiere a la consideración de los aspectos espaciales en la planeación, se aprecian actualmente ciertas desviaciones, que obedecen, entre otras, a las siguientes razones: por una parte al predominio de la lógica sectorial en la organización actual de la administración pública; por otra, a los problemas derivados de englobar consideraciones espaciales y algunas regionales y sectoriales bajo la noción imprecisa de asentamientos humanos.

Una vez consolidado el aparato gubernamental por sectores y en el momento en que se agudicen los problemas emanados de la falta de concertación sectorial en términos del espacio, el Gobierno se verá forzado a dar prioridad nuevamente a los aspectos espaciales del desarrollo.

En este contexto, para obviar caminos sin salida, que se traducirían en un alargamiento innecesario del proceso, resulta fundamental circunscribir el campo de la acción gubernamental referente a la incorporación de la dimensión espacial en la planeación del desarrollo. Según se puede comprobar tanto la planeación regional como la planeación urbana, por distintos caminos, evolucionaron del tratamiento de regiones

18. En México de tiempo atrás viene funcionando y robusteciéndose una importante organización para la programación del desarrollo socioeconómico, emanada de la necesidad de organizar e integrar la acción del Estado en el desenvolvimiento nacional, en el marco del régimen de economía mixta. Ella constituye hoy día (en la administración pública) un elemento rector de la acción gubernamental federal, al que compete una importante labor en la definición de la política económica gubernamental y a cuyo cargo corre la programación del desarrollo económico que emana de dicha política y concretamente la programación del gasto público federal.

Dicha organización gira en torno de la Secretaría de Programación y Presupuesto (con base en la Ley de la Administración Pública Federal) y sus acciones se ordenan por cabezas de sector (industria, agro, obra pública y asentamientos humanos, bienestar social), a cargo de diferentes secretarías de Estado, contando también con una organización nacional a través de la cual se conciertan las acciones del Gobierno federal en las entidades federativas, mediante los Coprodes y utilizando los convenios únicos de cooperación entre el Gobierno federal y las entidades federativas.

y ciudades aisladas a la consideración de los problemas regionales y urbanos en escala nacional, abordando la cuestión de la dimensión espacial del desarrollo. Ambos procesos obedecieron a la necesidad de contar con un marco nacional de referencia en el cual insertar los presupuestos y consideraciones locales.

En función de esta evolución, ambos procesos confluyen a nivel nacional en un área de acción gubernamental poco clara hasta el presente. Esta área, reivindicada por la planeación urbana y la planeación regional, constituye de hecho *un ámbito único*, que integra al conjunto de elementos comunes al desarrollo de regiones y al desarrollo de ciudades.

A este ámbito de planeación nacional en el que se integran las consideraciones globales y sectoriales con las del desarrollo de regiones y ciudades, puede denominarse de *ordenamiento territorial*, según el término acuñado en países con experiencia en la materia.¹⁹ Este ámbito comprende una dimensión urbana y, como complemento, también una dimensión rural.

De competencia básica del Gobierno federal, su cometido es adecuar el patrón nacional de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desenvolvimiento nacional, integrando en términos del espacio los diferentes propósitos sectoriales de política e incorporando la dimensión espacial a la programación del desarrollo.

Una vez precisado el campo del ordenamiento territorial, la planeación urbana propiamente dicha queda restringida *a fortiori* al ordenamiento interno de las ciudades. Así, el cometido del *ordenamiento urbano*, básicamente de competencia de los gobiernos locales,²⁰ es el de guiar y regular el proceso de crecimiento y cambio físico de las ciudades para adecuarlo a los requerimientos que el desarrollo impone a cada ciudad.

Como no se trata de analizar las posibilidades del ordenamiento territorial y urbano en forma abstracta, resulta fundamental considerar las posibilidades y límites que la administración pública tiene, dentro del sistema sociopolítico vigente, de influir en el proceso nacional de ocupación del territorio. En torno a esta cuestión existen múltiples puntos de vista. Ellos van desde aquellos en los que, con optimismo, se considera posible lograr un desarrollo regional equilibrado o mejorar la "calidad de la vida" en las ciudades por decreto, hasta aquellos en los que se pone en duda la posibilidad de contrarrestar las fuerzas del mercado y los intereses en juego; desde quienes reconociendo su importancia anteponen problemas más urgentes, hasta aquellos que cuestionan su conveniencia, considerando el problema urbano regional como un mal necesario, como el precio del progreso, o planteando la falsa disyuntiva de eficiencia *vs.* equidad, con su implicación subyacente de tomar una posición valorativa sobre el significado del desarrollo.

19. Equivalente en alguna medida a los conceptos de "aménagement du territoire" francés, o de planificación territorial de la República Democrática Alemana.

20. Artículo 73 de la Constitución.

En nuestra opinión, y suponiendo la permanencia de las condiciones sociopolíticas vigentes, en la medida en que se agudicen los llamados problemas urbano-regionales el Estado mexicano deberá actuar dentro de los límites que el sistema sociopolítico le impone, ajustando el actual modelo de desarrollo en sus aspectos espaciales para eliminar o atenuar las secuelas negativas que trae consigo.

Puede así concebirse una acción gubernamental en la materia con cierto grado de eficacia, de corte necesariamente reformista,²¹ la cual podrá coadyuvar en alguna medida a mitigar los desequilibrios existentes, constituyéndose en un elemento importante de apoyo a un desarrollo sostenido; claro está, también queda abierta la posibilidad de una mistificación del ordenamiento territorial y urbano y su utilización en lo ideológico para sostener el *statu quo*, transformando la planeación en demagogia.

4. BASES MINIMAS DE UNA ACCION GUBERNAMENTAL REALISTA

4.1 Ordenamiento territorial

La acción gubernamental debe centrarse en la formación de capital fijo,²² elemento clave del ordenamiento territorial. En efecto, la organización espacial de la economía es el resultado del proceso de acumulación de inversiones en capital fijo en diferentes zonas del territorio nacional.²³ Por tanto, para modificar esa organización se requiere incidir en dicho proceso.

Una política de ordenamiento territorial presupone entonces la reorientación gradual y a largo plazo del proceso de concentración espacial de capital fijo que acompaña al desarrollo. Para que esa política resulte viable se requiere actuar dentro de los límites de flexibilidad que permiten los propósitos sectoriales y globales de la política económica nacional, actuando en el margen, sobre las adiciones de capital fijo, aprovechando los grados de libertad que en cuanto a localización posean las inversiones públicas y privadas compatibles con propósitos de reordenamiento territorial.

21. Acción gubernamental que pareciera responder a imperativos de naturaleza variada, a los cuales el Estado puede intentar dar respuesta mediante concesiones o reformas. Entre ellos, demandas sociales reales (por ejemplo: deterioro excesivo del bienestar social focalizado, invasión u ocupación ilegal de terrenos), conflictos entre grupos o fracciones de la clase dominante (por ejemplo: en torno a la participación de los grupos de provincia en las decisiones del Gobierno federal) y la necesidad objetiva de incrementar la eficacia de las acciones gubernamentales (por ejemplo: en el caso de la dotación de servicios públicos básicos a la que mucho afecta el patrón actual de desarrollo urbano regional).

22. En vez de considerar de manera general la distribución en el territorio de la población y de la actividad económica conviene referirse al capital fijo. La producción y la población se corresponden en el territorio con la ubicación del capital fijo, ya sea en capacidad instalada o en la infraestructura que la sustenta. Es este capital fijo el soporte físico de la actividad económica que modifica de manera perdurable el espacio natural y la organización espacial de la economía y el que a través de su acumulación histórica da origen a los desequilibrios regionales y les confiere perdurabilidad.

23. Un tratamiento teórico del tema puede encontrarse, por ejemplo, en Fernando Pedraza, "Problemas de desarrollo urbano y la planificación regional en América Latina", en *Revista de Planificación Económica*, 1976.

Con una visión a largo plazo, regulando la formación de capital fijo en la industria, el agro y la infraestructura básica que el Estado controla en una alta proporción, a través básicamente del Gobierno federal, es factible, en el marco de las condiciones sociopolíticas vigentes, producir cambios sustantivos en la estructura espacial de la economía.

Así, en el ordenamiento territorial —entendido como la acción gubernamental tendiente a modificar el patrón nacional de ocupación del territorio para eliminar o atenuar las secuelas negativas que produce—, una política gubernamental realista debe abocarse a las cuestiones básicas siguientes:²⁴

- Reorientar el proceso de concentración territorial que acompaña al desarrollo hacia otras áreas o puntos que no sean los actualmente favorecidos, en función de objetivos de ordenamiento territorial que den respuesta a los problemas que genera el actual patrón de ocupación del territorio. Ello conduce necesariamente a considerar el ordenamiento territorial como un proceso gradual, que requiere de una visión a largo plazo que rebasa necesariamente los períodos sexenales de la administración.

- Concentrar la acción gubernamental en aquellas regiones y ciudades en donde las probabilidades de un desarrollo sostenido sean las mejores, pues no resulta factible dar apoyo a todas las regiones y ciudades del país, con inversiones generalizadas e indiscriminadas, porque su efecto se diluye. La selección de diferentes regiones y ciudades a diferentes plazos debe hacerse con base en el análisis paralelo de las posibilidades de desarrollo de las regiones y ciudades del país, en función de su población, actividad económica, existencia de recursos de interés nacional, y otros elementos, así como de acuerdo con las expectativas de crecimiento, la tendencia y las posibilidades locacionales de los renglones más importantes de la actividad económica nacional.

- Concertar la acción gubernamental en todos sus sectores y niveles. Como el ordenamiento territorial se refiere a la dimensión espacial del desarrollo, para incidir en ella es preciso considerar todas las acciones gubernamentales que la afectan, integrando y compatibilizando los presupuestos globales y sectoriales en términos de objetivos de ordenamiento territorial.

Los instrumentos de una política de ordenamiento territorial son obviamente múltiples. Sin embargo, por razones

24. La acción gubernamental en el ordenamiento territorial y urbano, como en cualquier otra área o sector de su actividad, depende de un sinnúmero de cuestiones mayores, que afectando al proceso global de desenvolvimiento nacional, lo afectan en lo particular, pero que en definitiva rebasan su ámbito. Así, sin desconocer su importancia, para circunscribirse al tema específico y no caer en un análisis del papel del Estado, sus limitaciones y posibilidades en el desenvolvimiento nacional, se descartan cuestiones que recurrentemente figuran en los planteamientos del desarrollo urbano regional. Entre ellas puede mencionarse el caso de la participación ciudadana, subordinado al problema fundamental de reforma política, sin la cual todo propósito de participación ciudadana en la planeación urbana parece ilusorio; o el tema de refuerzo a los gobiernos locales, que es también un problema de mayor trascendencia: la revisión y refuerzo del pacto federal, y dentro de la cual el ordenamiento territorial y urbano sólo constituye un aspecto menor.

variadas se considera que la inversión pública es el instrumento fundamental de la acción gubernamental en la materia. Así, mediante la localización “intencionada” de ciertas inversiones públicas, a las que se sumaría un conjunto amplio de medidas inductivas y reglamentarias que tendrían un papel de acompañamiento, es como se puede progresivamente modificar el patrón espacial actual.

Una implicación importante de lo que se acaba de asentar es la siguiente: para influir en el proceso de desarrollo territorial se requiere, en una primera instancia de política, que exista un sistema de decisiones que garantice la armonización de los planteamientos sectoriales y globales de desarrollo socioeconómico con los del ordenamiento territorial. De no suceder así, se corre el riesgo de que los propósitos de ordenamiento territorial entren en contraposición abierta con los objetivos sectoriales y globales del desarrollo, con efectos negativos, por ejemplo, en la eficiencia económica de la planta industrial nacional, desatando presiones inflacionarias o provocando una agudización del déficit gubernamental y financiero del país, lo cual —sobre todo en la actual coyuntura— los descalificaría.

En una segunda instancia, de programación, se requiere incorporar en forma explícita la variable espacial²⁵ sin lo cual resulta a todas luces imposible la compatibilización de las acciones sectoriales, en todos los niveles y plazos, con los propósitos de ordenamiento territorial.

Asimismo, es preciso que la acción gubernamental en la materia tenga coherencia en el tiempo, dado que sólo puede realizarse al margen y que para rendir frutos requiere de un largo período de maduración, de manera tal que sus directrices básicas puedan resistir los cambios de orientación al que todo quehacer gubernamental está expuesto en México cuando cambian las administraciones públicas.

4.2 Ordenamiento urbano

En lo que respecta al ordenamiento urbano —entendido éste como la acción gubernamental tendiente a orientar el proceso de crecimiento y cambio de la estructura física de las ciudades—²⁶ el elemento clave es aquel que podría denominarse “acciones de desarrollo urbano”.²⁷ Este concepto incluye las construcciones, tanto de infraestructura como de edificios o instalaciones, la ampliación o modificación de las mismas, así como las modificaciones o cambios en su uso o densidad de uso, realizadas por agentes públicos o privados, del desarrollo urbano.

Las acciones de desarrollo urbano dependen en buena medida del Estado, principalmente mediante la construcción de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, actividad

25. A la manera de la “tranche regionale” de la regionalización presupuestal francesa.

26. Estructura física urbana constituida por el conjunto de espacios adaptados en los cuales se desarrollan las actividades urbanas y por las redes de infraestructura a través de las cuales circulan los flujos de bienes y personas, que dichas actividades generan.

27. En la literatura inglesa de planeación urbana se utiliza el concepto de “development”.

en la que el Gobierno federal tiene una participación mayoritaria. Otro elemento fundamental es el poder que el Estado posee para limitar el uso, disfrute y disposición del suelo urbano en aras de la utilidad pública.²⁸

Así, la manera de orientar el proceso de conformación espacial de las ciudades aparentemente consistiría en la concertación de la acción pública y en el control de las acciones privadas,²⁹ con base en planes de ordenamiento urbano, los cuales, institucionalizados por los poderes competentes, darían respuesta a la problemática que genera el crecimiento incontrolado. Sin embargo, el control por parte del Estado de las acciones privadas de desarrollo urbano tiene sus problemas. Toda decisión de planeación, al autorizar, limitar o prohibir la realización de acciones de desarrollo urbano, acarrea beneficios y cargas múltiples a los agentes privados, los cuales se traducen en plusvalías o “minusvalías” del suelo urbano. En torno a dichas decisiones de planeación se generan consecuentemente intereses que dificultan, impiden o deforman el ordenamiento urbano.

En suma, una cabal acción gubernamental en la materia, dentro del marco de las condiciones sociopolíticas vigentes, resulta factible si se conciertan efectivamente las acciones públicas y se establecen mecanismos que permitan resolver, justa y ágilmente, las afectaciones que en la propiedad privada causan las decisiones de ordenamiento urbano.³⁰

Una consecuencia importante de lo que se acaba de asentar es que para concertar las acciones públicas se requieren mecanismos que articulen e integren las acciones de las diferentes entidades gubernamentales que influyen directamente en el desarrollo urbano.

La situación al respecto es muy diferente de la del ordenamiento territorial. Dicha concertación debe hacerse en torno a los planes o estrategias locales, puesto que el ordenamiento urbano compete por definición tanto a los gobiernos estatales como a los municipales. De no hacerse así, si dicha concertación se basara en estrategias de desarrollo urbano definidas por el Gobierno federal, se correría el riesgo de que las acciones previstas fuesen obstaculizadas o incluso rechazadas por los intereses locales. Asimismo, dado que ese ordenamiento se refiere a las acciones de desarrollo

28. Estas facultades se han ampliado recientemente, con base en las modificaciones a la Constitución previas a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (Artículo 27 constitucional que instituye la planeación de los asentamientos humanos como causal de utilidad pública), las disposiciones de la mencionada Ley y las de las correspondientes leyes estatales, en las que los preceptos relativos a usos, destinos, reservas y provisiones, constituyen los instrumentos limitantes del agente privado en el desarrollo urbano.

29. Existen desde luego otros instrumentos para el ordenamiento urbano, tales como los de naturaleza inductiva. Sin embargo, en la coyuntura actual no se avizora su empleo significativo.

30. En los países capitalistas con tradición en el ordenamiento urbano, el asunto ha dado origen a múltiples instituciones, tales como la del “compensation and betterment” inglesa o más recientemente la del “transfer of development rights” en varios países sajones. Ni qué decir de otros países socialistas y capitalistas en los que el suelo urbano ha sido nacionalizado o prácticamente nacionalizado. Véase U.G. Rose, ed., *The transfer of Development Rights*, Center for Urban Policy Research, Nueva Jersey, 1975.

urbano, y en lo relativo a la acción gubernamental la obra pública es predominante, la concertación se limita prácticamente a las entidades federales y locales que realizan la obra pública, dentro del marco de la programación del desarrollo socioeconómico. De no suceder así, las acciones de desarrollo urbano se divorciarían de las consideraciones económicas, sociales y políticas que las sustentan.

De igual forma, el problema de la permanencia y consistencia de la acción es fundamental en el ordenamiento territorial. Por ello se debe institucionalizar las estrategias de ordenamiento urbano de manera que, con las modificaciones o reconsideraciones menores que se requieran, resistan también las variaciones que el quehacer gubernamental sufre en México, cuando cambian las administraciones públicas.

5. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO

Con base en las consideraciones anteriores se pretende analizar en esta parte la acción gubernamental reciente en la materia, así como la organización actual para el ordenamiento territorial y urbano, de manera que se pueda establecer una hipótesis sobre sus perspectivas a corto plazo.³¹

5.1 Ordenamiento territorial

Los planteamientos gubernamentales más recientes en la materia se encuentran contenidos en la primera parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, denominada de Ordenamiento Territorial, el cual fue puesto recientemente a consideración del Ejecutivo Federal.

En dicho documento³² se establece un diagnóstico y un pronóstico del proceso nacional de desarrollo urbano regional; se plantea una serie de objetivos generales; se define y analiza muy someramente un conjunto de subespacios nacionales denominados "sistemas urbanos integrados"; se proponen gruesos lineamientos de "políticas" varias; se plantean propósitos de coordinación intersectorial e instrumental y, por último, se delinearán a grandes rasgos algunos "programas".

En el plan se considera la reorientación del proceso de concentración territorial hacia áreas y puntos actualmente no favorecidos, con una visión a largo plazo. Resalta el hecho de que no se especifican prioridades ni acciones a corto plazo.

La estrategia propuesta considera un gran número de sistemas de ciudades (13 sistemas integrados que incluyen entre 15 y 27 ciudades)³³ a las cuales se propone dar impulso, quedando eliminadas las tres principales urbes del

país.³⁴ El número de ciudades consideradas resulta excesivo, lo cual parece contrario al imperativo de concentrar la acción gubernamental en el ordenamiento territorial. Como el plan no aporta elementos objetivos que permitan evaluar su factibilidad, viene a cuento comparar sus planteamientos con los contenidos en un estudio del Banco Mundial³⁵ sobre desarrollo territorial. En dicho estudio, de orientación eminentemente desarrollista, se propone promover el desarrollo de cuatro regiones del país,³⁶ considerándose a lo sumo ocho ciudades. El contraste entre ambas estrategias se hace aún mayor si se considera que la del Banco Mundial sugiere impulsar dos de las tres ciudades principales del país, Guadalajara y Monterrey.

En lo que se refiere a definir las regiones y ciudades en las que debe concentrarse la acción gubernamental, el plan no especifica suficientemente los elementos de análisis sobre el papel y potencialidad de los sistemas urbanos considerados y tampoco los relativos a la dinámica y perspectivas de las actividades económicas principales, sobre las cuales no se consignan sus parámetros ni restricciones fundamentales. Al respecto, una de las omisiones más relevantes se da en torno al desarrollo rural, el cual prácticamente se omite, pese a que constituye un factor básico del desarrollo urbano regional.

En lo que se refiere a la concertación de la acción gubernamental en el ordenamiento territorial, el nivel de generalidad de los planteamientos contenidos en el plan y el hecho de que no se hagan explícitos los elementos mínimos de análisis a los que hacíamos referencia en el punto anterior, impiden evaluar de manera objetiva si existe o no concordancia entre objetivos globales, sectoriales y territoriales del desarrollo.

Por último, en el plan no se especifican los mecanismos fundamentales en los que debe sustentarse un reordenamiento del territorio, básicamente la inversión pública en sus sectores clave, la cual lógicamente requiere una estructura diferente para las diversas regiones y ciudades del país. A cambio de ello, se considera un sinnúmero de cuestiones, a las que se da una jerarquía similar, siendo que muchas de ellas no resultan determinantes del ordenamiento territorial; además, se insiste demasiado en la obra pública, que no es sino un factor entre varios, con lo cual los planteamientos del plan, aparte de generales, resultan un tanto difusos y parciales.

Así, los planteamientos sobre ordenamiento territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano no son suficientemente rigurosos como para constituir un plan gubernamental en sentido estricto, del cual pudieran extraerse lineamientos concretos de acción para las diferentes entidades públicas involucradas y mucho menos hacerlos obligatorios. En rigor, sus planteamientos constituyen un conjunto de propósitos generales, acompañados de propuestas preliminares sobre la manera de llevarlos a cabo, que son el

31. Entendemos por corto plazo el período sexenal del Gobierno federal, dado que en México las modificaciones sustantivas de política y las modificaciones consecuentes del marco institucional sólo se realizan, normalmente, cada seis años.

32. Subsecretaría de Asentamientos Humanos, SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México, 1978.

33. Según se consideren sólo las llamadas ciudades centrales, o éstas más las llamadas ciudades de apoyo o intermedias.

34. Área metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

35. Banco Mundial, Development Economics Department, *Spatial Development Policy*, noviembre de 1974.

36. Noreste en torno a Monterrey; región de Guadalajara; sureste en el área de Coahuila y Minatitlán y la costa adyacente del Golfo y del Bajío, de Querétaro a Irapuato.

resultado lógico de las restricciones de naturaleza variada a las que se encuentra sometida la acción pública en la materia en la coyuntura actual. Es de esperarse que estos planteamientos se especifiquen, jerarquicen e instrumenten, con el concurso del aparato público en su conjunto, de manera que conformen, en el plazo más breve posible, un conjunto de lineamientos concretos de política y, eventualmente, puedan llegar a constituir un plan gubernamental.

Su valor fundamental, a nuestro parecer, radica en que constituye un esfuerzo gubernamental integral en la materia que, además, se ha abierto a la discusión, tanto del aparato estatal en general como de la opinión pública.

Empero, la inviabilidad actual del plan, considerándolo como un plan gubernamental en sentido estricto, se agudiza por la forma en que se encuentra actualmente organizada la administración pública federal. Tomando en cuenta que el ordenamiento territorial tiene la función de concretar políticas sectoriales y globales conforme a objetivos territoriales, debe considerársele como una dimensión de la política económica social en su conjunto; consecuentemente, la función debe implantarse en el órgano responsable de la política económica social y de la programación del desarrollo: la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El hecho de que, en la actualidad, dicha función corresponda a un órgano sectorial (la SAHOP) plantea una importante contradicción que constituye un obstáculo para la concertación de objetivos globales, sectoriales y territoriales, así como para la incorporación de la dimensión espacial en la programación del desarrollo.

Si la Secretaría de Programación y Presupuesto elabora los planes y programas nacionales y regionales de desarrollo socioeconómico y si, por otra parte, otras secretarías y departamentos de Estado se ocupan del sector agropecuario, de la política industrial nacional, del fomento fiscal, de la colonización ejidal y de otros aspectos igualmente importantes, la planeación territorial (concebida como la coordinación sectorial en términos del espacio) difícilmente podrá realizarse si está ubicada en un sector en particular, a menos que se transforme a dicho sector en la entidad central de planeación, o se instituyan mecanismos de coordinación intersecretariales, los cuales intenta abolir, entre otras cosas, la reforma administrativa.

Con relación a la permanencia y, por ende, a la congruencia de la acción gubernamental en el ordenamiento territorial, la situación actual tampoco parece muy halagüeña. Concebido el ordenamiento territorial como la dimensión espacial de la política socioeconómica nacional, su congruencia exige necesariamente que se visualice a largo plazo la política socioeconómica gubernamental. Esto parece difícil —si no imposible— partiendo del hecho liso y llano de que la política socioeconómica del país no cuenta con directrices globales y sectoriales a largo plazo.

Así, son limitadas las perspectivas a corto plazo del ordenamiento territorial. Parece justificado pensar que una planeación territorial realizada con rigor, tal como idealmen-

te la prevé la Ley General de Asentamientos Humanos, habrá de postergarse hasta que se den las condiciones mínimas necesarias que ella requiere.

La coyuntura económica nacional y las prioridades gubernamentales sectoriales adoptadas en consecuencia no hacen sino reforzar dicha tesis.

A lo sumo cabe esperar a corto plazo una definición de lineamientos generales de política en la materia, que progresivamente podrán incorporarse en las decisiones de política económica global y sectorial, así como la identificación y puesta en marcha de programas aislados, con objetivos claros y precisos y administración relativamente simple, como es el caso del programa de descentralización de la administración pública federal.

5.2 Ordenamiento urbano

En lo que respecta al ordenamiento urbano no existen aún en el país planes emanados de la Ley General de Asentamientos Humanos y disposiciones estatales correlativas que hayan sido institucionalizados, como lo previenen dichas leyes, y que pudieran servir para analizar la acción gubernamental en el ordenamiento urbano, así como las bondades y deficiencias del marco institucional vigente.

Los planteamientos contenidos en el segundo capítulo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, denominado “Desarrollo de Centros de Población”, consisten en un conjunto de lineamientos y criterios para la formulación, por los gobiernos locales, de los llamados planes de desarrollo urbano de los centros de población, así como en una serie de planteamientos para la organización del apoyo federal a los gobiernos locales.³⁷ En consecuencia, dichos planteamientos constituyen sólo la base sobre la cual se organiza el apoyo federal a los gobiernos locales, no existiendo aún información pública sobre las acciones concretas que se realizan en materia de ordenamiento urbano.

Así, los planes de desarrollo de centros de población (por cierto no previstos de manera explícita en la Ley General de Asentamientos Humanos), que se preparan concurrentemente por los gobiernos locales y por la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, por medio de su Dirección General de Centros de Población, son los instrumentos que habrán de demostrar a corto plazo si resulta factible el ordenamiento urbano en el marco institucional vigente.

Sin embargo, con base en las consideraciones anteriores pueden plantearse algunas interrogantes sobre la factibilidad a corto plazo de un ordenamiento urbano cabal, tal como lo pretende la Ley General de Asentamientos Humanos.

37. El citado documento contiene en una primera instancia una serie de consideraciones para articular los planteamientos de ordenamiento territorial con los de ordenamiento urbano; en una segunda instancia, en rigor la relativa al ordenamiento urbano, entre otros lo siguiente: una definición de centros de población prioritarios, así como gruesos lineamientos de política para su desarrollo; criterios básicos para la formulación de planes; una propuesta relativa al contenido de los planes; un programa tentativo para la expedición de planes.

A nuestro parecer, son dos los obstáculos más importantes del ordenamiento urbano a corto plazo:

- La capacidad de los gobiernos locales para la planeación urbana. Al respecto, la notoria falta de recursos en lo general de los gobiernos locales (financieros, administrativos y técnicos), la cual se agudiza en cuanto al ordenamiento urbano, salvo contadas excepciones, no permite abrigar a corto plazo mayores esperanzas.

- Los intereses que se manifiestan en torno al suelo urbano. El problema fundamental radica en que en las disposiciones vigentes no están definidos con precisión el grado y la manera como los gobiernos locales podrán imponer a la propiedad privada limitaciones en aras del ordenamiento urbano,³⁸ así como los criterios y mecanismos que permitan compensar las afectaciones positivas o negativas que las decisiones de planeación urbana produzcan en la propiedad raíz.

Al respecto valdría la pena considerar la experiencia reciente del Departamento del Distrito Federal. En la anterior administración se realizó un amplio esfuerzo para integrar lo que se dio en llamar Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. No habiendo sido institucionalizado al final del anterior régimen, como lo preveía la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, fue recogido por la actual administración para considerarlo y estudiarlo. De él se extrajo y se hizo público, con carácter de acto político, un Plan Director de Vialidad y Transporte, quedando el resto de sus planteamientos a consideración de las autoridades superiores. A nuestro parecer, detrás de estos sucesos se encuentra fundamentalmente el problema de los intereses constituidos en torno al suelo urbano.

Así, parecen escasas las posibilidades a corto plazo de un ordenamiento urbano cabal realizado por los gobiernos locales, que concierte efectivamente las acciones públicas y privadas del desarrollo urbano. Los obstáculos mencionados no podrán superarse hasta que no se genere una importante actividad nacional en el ordenamiento urbano, lo cual requerirá de algunos años. Dicha actividad podrá traer como consecuencia la formación de recursos con los que hoy no se cuenta y probablemente creará las condiciones —merced a la concientización y sensibilización de la opinión pública— que permitan encontrar soluciones para la cuestión del suelo urbano.

38. Las disposiciones legales vigentes solamente establecen limitaciones al uso del suelo, soslayando todo lo relativo al disfrute y disposición del mismo, lo cual deja incólume al régimen de propiedad privada. En cuanto a las limitaciones al uso, no se establecen con claridad los límites hasta donde puede afectarse a los agentes privados del desarrollo urbano sin compensación, pudiendo dichas afectaciones ir desde simples restricciones hasta graves limitaciones que vulneran el derecho de propiedad.

En consecuencia, de acuerdo con criterios establecidos en la legislación federal relativa a expropiación, podría darse el caso de que las limitaciones al uso del suelo impuestas en aras de la planeación urbana reportasen indemnización, lo cual haría inviable, en términos prácticos, el ordenamiento urbano.

Por otra parte, los beneficios que las decisiones de planeación acarrearán a ciertas áreas y predios (salvo en casos muy particulares como el de los impuestos de planificación) no pueden en contrapartida ser recuperados por la autoridad pública, como no sea de manera indirecta y parcial.

En cuanto a la organización gubernamental para el ordenamiento urbano pueden hacerse las siguientes consideraciones. Parece a todas luces conveniente la implantación de las funciones del Gobierno federal en el ordenamiento urbano en la SAHOP por la influencia preponderante que en el desarrollo urbano tiene la obra pública, que realiza mayoritariamente el Gobierno federal. Sin embargo, podría resultar excesiva la importancia que se está dando a la consolidación de un aparato federal para el ordenamiento urbano. Esto podría afectar el buen cumplimiento del propósito declarado de apoyar a los gobiernos locales, y en un momento dado incluso podría obstaculizarlo al inhibir el desarrollo de las capacidades locales en la materia. Hay que reconocer, sin embargo, que en las circunstancias actuales no existe aparentemente ninguna otra posibilidad.

La articulación de los planteamientos de ordenamiento urbano con los de la programación del desarrollo no puede realizarse más que en el marco de los programas que realizan los Coprodes en los estados, puesto que es en ese ámbito y no en el de las localidades en donde se pueden tomar y se toman las decisiones básicas sobre el desarrollo socioeconómico. En el contexto organizativo actual de la planeación de los asentamientos humanos, no parece en principio que exista problema alguno para lograr la interacción requerida de las dependencias involucradas, básicamente la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, los Coprodes y organismos estatales y municipales correspondientes. Sin embargo, considerando la delicada cuestión de las relaciones entre federación y gobiernos estatales, es de esperarse que habrá de transcurrir algún tiempo antes de que se instituyan y funcionen eficazmente los mecanismos requeridos.

En cuanto a la permanencia y consistencia de la acción gubernamental en el ordenamiento urbano, la esperanza radica en los planes de desarrollo urbano que, debidamente institucionalizados y administrados, la garantizarían. El futuro próximo nos indicará si las expectativas que ellos han generado resultan reales.

Con base en lo arriba asentado, puede intentarse un pronóstico sobre las perspectivas del ordenamiento urbano a corto plazo. Partiendo de la consideración de que un cabal ordenamiento urbano realizado por los gobiernos locales no resulta viable a corto plazo, lo que se avizora es una importante actividad federal de planeación urbana, a la que progresivamente se irán incorporando los grupos locales, aunque un tanto desarticulada de la programación del desarrollo socioeconómico, en localidades escogidas en donde se aúnen la prioridad política y la existencia de recursos. En dichas localidades quizá se logre concertar, en términos de las estrategias del desarrollo físico que se elaboren, la obra pública que realiza el Estado en sus diferentes niveles y dependencias.

Una respuesta realista a lo que es factible realizar a corto plazo radica en los esquemas de acción federal (EDAF) que el Gobierno federal se propone instrumentar con los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios para la realización conjunta de obra pública, en tomo a estrategias de desarrollo físico urbano —llamadas por la administración federal “esquemas de desarrollo urbano”— y que traerían

como consecuencia la transferencia a los gobiernos locales de funciones *de facto* federales en el desarrollo urbano.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Como resultado de un proceso de aproximaciones sucesivas, al cabo de múltiples intentos, ha surgido en México un campo nuevo de acción gubernamental cuyo cometido es incorporar la dimensión espacial en la planeación del desarrollo.

Este campo de acción gubernamental, al cual en lo general se le puede denominar de planeación territorial, de ninguna manera constituye un campo aislado o un sector de la planeación, pues dada su naturaleza eminentemente concertadora de las acciones sectoriales gubernamentales en términos del espacio, es parte integrante de la planeación del desarrollo en su conjunto, en todo ámbito territorial,³⁹ distinguiéndose sustantivamente de la planeación sectorial de la obra pública y de la planeación del desarrollo en subespacios nacionales.⁴⁰

Suponiendo que persistan las condiciones sociopolíticas vigentes y se agraven los problemas actuales en el caso de continuar las tendencias concentradoras del desarrollo, el esfuerzo que realiza el Estado mexicano en la materia habrá de reforzarse, transformándose en una acción gubernamental prioritaria. Así, la planeación territorial tendrá un importante papel que de no ser cumplido eficazmente propiciará que se generen obstáculos para un desarrollo sostenido.

En las condiciones actuales de México destacan dos subcampos bien diferenciados de esta planeación territorial: el ordenamiento territorial, referido al país en su conjunto y a sus principales regiones y cuyo cometido es el de adecuar el patrón de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desenvolvimiento nacional; y el ordenamiento urbano, referido al ámbito interno de las ciudades y cuyo cometido es guiar y regular su proceso interno de crecimiento y cambio.

Las tareas de la planeación territorial son variadas y adquieren características diferentes según el ámbito territorial de que se trate. Al ordenamiento territorial le correspondería: hacer explícita la dimensión geográfica de los problemas globales y sectoriales del desarrollo, establecer lineamientos de política para la ocupación del territorio nacional y concertar la acción gubernamental en el desarrollo con base en los propósitos de ordenamiento territorial establecidos. En lo que respecta al ordenamiento urbano le correspondería: coordinar las acciones federales en el desarrollo urbano, establecer normas generales para el ordenamiento urbano,

39. Las consideraciones hechas con anterioridad sobre la ubicación institucional del ordenamiento urbano a nivel federal responden a la influencia preponderante de la obra pública en el desarrollo físico urbano y al hecho de que las decisiones locales sobre el desarrollo se tomen a nivel de entidad federativa y no de ciudades. Ellas no invalidan el que, teóricamente, en las localidades, pudiera y debiera hacerse planeación en su más amplia acepción, en cuyo caso el ordenamiento urbano tendría el papel de concertador de sus diferentes aspectos en términos del espacio.

40. La cual corresponde en México actualmente a lo que se denomina programación del desarrollo socioeconómico por entidades federativas, a cargo de los Coprodes.

promover y apoyar las acciones de los gobiernos locales y realizar, concurrentemente con los gobiernos locales, planes de ordenamiento urbano en conurbaciones y regiones metropolitanas.

Estas acciones harían más eficaz la acción gubernamental en el desarrollo urbano regional. A la vez aumentaría la eficacia de las acciones gubernamentales sectoriales, si en vez de concebirse y realizarse dichas acciones en forma aislada se les ubica y coordina en un marco territorial concreto, con lo cual se reforzarían mutuamente y resultarían por ende más redituables. Por último, se coadyuvaría a la consolidación de la planeación del desarrollo en su conjunto. El hecho de que el ordenamiento territorial y urbano concreto y haga compatibles los presupuestos sectoriales del desarrollo y requiera de una importante participación de los grupos locales para su realización, contribuiría a sacar a la planeación del desarrollo de la vía muerta en la que al parecer se encuentra, situación que obedece en mucho a la generalidad de sus planteamientos y a la centralización de las decisiones.

Sin embargo, no cabe considerar que la acción gubernamental en el ordenamiento territorial y urbano está hoy día consolidada; se enfrenta a una serie de obstáculos que ponen en peligro su desarrollo cabal a corto plazo.

Dejando de lado las consideraciones de las que dependen en lo general la acción gubernamental en el desenvolvimiento nacional, y circunscribiéndonos al ámbito específico del ordenamiento territorial y urbano, los obstáculos más significativos a los que coyunturalmente se enfrenta son los siguientes:

Primero. La prioridad secundaria que la actual administración ha asignado a la planeación territorial, al menos comparativamente con el régimen anterior. Esta situación obedece, a nuestro parecer, a la coyuntura de emergencia por la que el país atraviesa. Como el ordenamiento territorial y urbano no es un problema urgente, aunque sí importante, la atención que se le presta es limitada.

Segundo. La imprecisión sobre las funciones de la planeación territorial y su ubicación institucional. En lo que se refiere al ordenamiento territorial, el problema radica en que no se le considera claramente como la integración de lo sectorial en términos del espacio y en que se confunde la función, de competencia de un órgano central de planeación, con la planeación del desarrollo de subespacios nacionales y con la planeación del sector de obra pública y vivienda. En el ordenamiento urbano el problema reside en que no se circunscribe la acción gubernamental al ámbito intraurbano, en que no se le articula adecuadamente con la programación del desarrollo de los estados —con tendencia incluso a sustituirla— y en que se trastocan en alguna medida los papeles del Gobierno federal y de los gobiernos locales en la materia.

Tercero. Diversos obstáculos operativos cuya superación sólo podrá darse al cabo de un proceso que consumirá tiempo y que tienen que ver en lo general con el desarrollo y consolidación del aparato nacional de planeación. Entre ellos destacan: las restricciones que impone al ordenamiento terri-

torial y urbano el proceso por el que actualmente atraviesa la administración federal de ajuste y robustecimiento de su organización sectorial como actividad prioritaria, y que constituye un prerequisite de la concertación intersectorial; la inexistencia práctica de recursos locales para las tareas de la planeación en general y en particular para el ordenamiento urbano.

Por último, una serie de problemas de naturaleza estructural que imponen la necesidad de modificaciones y reformas institucionales y jurídicas. Entre ellos destacan los siguientes: las deficiencias del marco institucional de la planeación urbana regional, fundamentalmente la Ley General de Asentamientos Humanos, y las leyes locales en la materia, las cuales aúnan a la indeterminación generalizada del quehacer gubernamental la falta casi absoluta de instrumentos, mecanismos y procedimientos que las hagan operativas; la necesaria creación de instituciones y la implantación de criterios y mecanismos que regulen los conflictos que provoca la limitación del uso del suelo en aras de la planeación urbana, para lo cual se requiere llevar a cabo una reforma urbana que puede ir desde el establecimiento de complejos mecanismos compensatorios y conciliatorios hasta la práctica socialización del suelo urbano. Al respecto, las condiciones políticas nacionales no parecen las más adecuadas para realizar las reformas que se requieren.

En función de lo anterior puede concluirse que son limitadas las posibilidades, a corto plazo, de una acción gubernamental cabal en el ordenamiento territorial y urbano. Lo que parece realizable, en el ordenamiento territorial, es la definición de algunos lineamientos básicos de política y su paulatina incorporación a la política económica, así como la ejecución de algunos programas concretos, de objetivos claros y administración relativamente simple. En el ordenamiento urbano lo que resulta dable es una coordinación más eficaz de las acciones gubernamentales en el desarrollo urbano, quedando dicho ordenamiento, en la práctica y a corto plazo, bajo la égida del Gobierno federal.

En la superación de estos obstáculos tiene un papel importante la clarificación del campo y posibilidades de acción en el ordenamiento territorial y urbano, de la cual en mucho depende la congruencia y eficacia de la acción gubernamental.

Dicha clarificación debe partir del análisis objetivo de los trastornos reales que el proceso nacional de desarrollo urbano-regional acarrea al desenvolvimiento nacional y de la consideración del papel y las posibilidades que el Gobierno tiene, dentro del sistema sociopolítico vigente, para influir en el proceso, ajustando el actual modelo de desarrollo en sus aspectos espaciales.

De no definirse objetivos claros y precisos de ordenamiento territorial y urbano, se corre el riesgo de orientar la acción en términos de concepciones ajenas, como la de calidad de la vida, que al no emanar de nuestra problemática real, conduzcan a planteamientos probablemente interesantes, pero no importantes ni mucho menos urgentes para el desenvolvimiento nacional.

De no especificarse y acotarse el campo propio del ordenamiento territorial y urbano y organizar en consecuencia la acción gubernamental dentro de un sistema nacional de planeación, la concertación sectorial en términos de objetivos territoriales no podrá realizarse, propiciándose duplicidad de funciones y anulándose en buena medida los esfuerzos gubernamentales.

De no establecerse cuidadosamente las posibilidades reales de acción del Estado en el ordenamiento territorial y urbano, los planteamientos que se propongan resultarán inalcanzables.

En suma, de no clarificarse la cuestión del campo del ordenamiento territorial y urbano, la acción gubernamental no resultará congruente con la problemática real de la que lógicamente ella debe emanar y a cuya solución supuestamente se orienta; de la clarificación de sus posibilidades de acción depende que resulte realista y eficaz. Sin ello se corre el riesgo de transformar la acción pública en el ordenamiento territorial y urbano en un discurso político sin efectos reales en el desenvolvimiento nacional.

Con todo, presenciamos en México el inicio de un proceso que puede permitir, en un futuro próximo, realizar un efectivo ordenamiento territorial y urbano nacional. Este proceso se inició hace más de 50 años en algunos países que ahora cuentan con avanzados sistemas de planeación; en nuestro país hace apenas cinco años.

Al respecto, conviene recordar lo sucedido en Francia durante los últimos decenios. En 1947 se publicó un célebre libro de J.F. Gravier, *París y el desierto francés*, el cual denunciaba los efectos nacionales de la centralización excesiva y el abandono regional. Tuvieron que transcurrir 20 años para que después de grandes esfuerzos gubernamentales pudiera iniciarse la vinculación efectiva entre la planeación económico-social y la urbana regional a nivel nacional. Para lograrlo se experimentaron múltiples enfoques, comenzando por los de la planeación física, intentándose después en forma más o menos articulada acciones de descentralización y de programación regional, hasta lograr por último cierta integración de la planeación económico-social con la territorial. A lo largo de este proceso, las funciones del ordenamiento territorial pasaron de un organismo sectorial, el Ministerio de la Construcción, a tres organismos nacionales de desarrollo: el Comisariado General del Plan, el Fondo de Desarrollo Económico Social y la Delegación de Ordenamiento Territorial y Acción Regional, integrándose finalmente en 1967 en el Ministerio del Plan y del Ordenamiento del Territorio, quedando el ordenamiento urbano en el Ministerio del Equipamiento.

México no podrá ciertamente evitar un proceso similar con las peculiaridades que habrán de imponer las condiciones propias, que permita al cabo de un tiempo gestar la compleja red de instituciones que se requieren para hacer frente a la problemática del desarrollo urbano regional. Considerando la gravedad del problema y su dinámica, cabe sólo preguntarse si podremos esperar 20 años para adecuar la acción gubernamental con las necesidades del país. Esto, desde luego, no es cuestión de decreto; exige un largo proceso de maduración social con su correlato en la administración pública. □