*Por Alberto Rebora**

LOS PLANIFICADORES URBANOS ANTE EL CAMBIO

El proceso de cambio por el que atraviesa el país cuando la planificación se encuentra en crisis y se pone en duda su razón de ser, y en paralelo los problemas urbanos crecen y se potencian, es el momento para discernir con claridad no sólo ¿cómo debiera ser una moderna planificación urbana?, sino en lo fundamental ¿qué debemos hacer como gremio para restituirle la relevancia que tuvo hace tres lustros, cuando se expidió la legislación nacional que rige en la materia?

Valga entonces la oportunidad para expresar una serie de reflexiones sobre el estado actual y las perspectivas de la planificación del desarrollo urbano en México, que espero constituyan un aporte útil a un debate del que todos salgamos enriquecidos.

I. EL NUEVO CONTEXTO DE LA PLANIFICACION

A. La planificación en general

No cabe duda que resulta ocioso discurrir si la planificación, entendida ésta como la orientación racional de acciones de gobierno para alcanzar fines predeterminados, continuará existiendo en "el nuevo mundo neoliberal" que se gesta, donde según el criterio de algunos el libre juego de las fuerzas del mercado, en un entorno económico cada vez más globalizado y la democracia representativa, en lo político, garantizan el florecimiento de las iniciativas, la creación de la riqueza y el bienestar social.

Baste considerar que en todos los países de 'economía libre', centrales o periféricos, existen planes y programas de gobierno que regulan, orientan y promueven el cambio y se sustentan en el papel rector del Estado en el desarrollo nacional.

Lo que sí tiene sentido considerar, ponderando los éxitos y las limitaciones de la planificación en dichos países, son los problemas y propósitos fundamentales a los que la acción gubernamental debe dar respuesta, así como el tipo y las características de la planificación a realizar, para extraer conclusiones útiles aplicables a nuestro país.

Del análisis de dichas experiencias surgen dos conclusiones de carácter general sobre las cuales parece que existe un consenso amplio:

La primera, sobre la necesidad de reducir la intervención directa del Estado en los sectores y ramas de la actividad económica donde opera o puede operar adecuadamente el libre juego del mercado, limitando su intervención directa donde el mercado no tiene incentivos o no es funcional.

La segunda, sobre la urgencia de reorientar y reforzar la intervención del Estado para erradicar la pobreza extrema, atemperar las desigualdades sociales, igualar las oportunidades y formar los recursos humanos.

* Arquitecto Sociedad Mexicana de Planificación.

Ello explica la coexistencia con denominaciones variadas —economía social de mercado en Europa, liberalismo social en México— de políticas tendientes a globalizar las economías, reducir el intervencionismo gubernamental y reforzar el juego del mercado, con políticas compensatorias de protección y asistencia, destinadas a atemperar el empobrecimiento de los sectores de la población afectados por la aplicación de medidas de corte neoliberal y el consecuente debilitamiento del apoyo a los correspondientes sistemas políticos.

Soslayando por el momento el debate sobre la factibilidad y bondades del "nuevo modelo" de desarrollo que se ha venido imponiendo a nivel mundial, discusión que creo no debe girar en torno a las premisas o conclusiones básicas arriba enunciadas, sino en torno a la especificidad de las políticas, planes y programas concretos a aplicar, quisiera resaltar dos puntos:

Que como parte de una reforma del Estado, tendiente a modernizar al país, las políticas y planes de gobierno en México se han reorientado para pasar, en lo económico, del intervencionismo, proteccionismo y sobrerregulación al adelgazamiento del aparato estatal, la apertura comercial, la promoción y facilitación del juego del mercado y la liberalización, manteniéndose el intervencionismo gubernamental en casos de excepción, para complementar o sustituir a los agentes económicos privados, cuando éstos no tienen incentivos o el sector o actividad resulta disfuncional.

En lo social, para pasar del populismo a la canalización de recursos reales de la economía a los grupos y sectores más desfavorecidos, a través de diversos programas de asistencia y desarrollo, entre los cuales destaca PRONASOL (1), que permitan sostener niveles mínimos de bienestar, formar recursos humanos y garantizar la paz social, bajo principios de cooperación y corresponsabilidad.

Que la modernización de la planificación urbana debe encuadrarse dentro de la orientación y lineamientos de las políticas globales de desarrollo, lo cual no obsta, por sus peculiaridades, para que reciba un tratamiento particular, lo cual intentaremos justificar más adelante.

B. La planificación urbana

La planificación urbana posee características que hacen que los propios neoliberales acepten la necesidad de un grado de intervención pública superior al de otras áreas de la economía o sectores de la planificación.

Así, el Estado de California, por ejemplo, baluarte del neoliberalismo, es uno de los lugares del mundo con mayor grado de regulación e intervención gubernamental en materia de desarrollo urbano y ecología.

> ***La planificación urbana, por último, permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que ésta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales, fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público.***

Para identificar dichas características hace falta tener la razón fundamental por la que las ciudades existen, el soporte básico sobre el que se desarrollan y el papel gubernamental en la dotación de satisfactores y servicios públicos.

Las ciudades existen, bajo el punto de vista económico, porque son centros de interacción, que facilitan la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

El conjunto de agentes económicos de una ciudad, en virtud de su interacción, genera externalidades positivas y negativas, que en un balance final usualmente se transforman en economías de aglomeración y en mayor crecimiento urbano.

El suelo urbano es el soporte de las diversas actividades que conforman la ciudad, el pivote en torno al cual se organiza y articula el mercado urbano.

Dicha organización y articulación del mercado urbano se da por medio de la dotación de infraestructura, satisfactores y servicios básicos, lo cual presupone generalmente de una acción colectiva.

En este contexto, ¿puede esperarse lógicamente que la ciudad se desarrolle, a través del juego exclusivo de las fuerzas del mercado, sin una intervención gubernamental?

Para comenzar las externalidades que generan los diversos agentes económicos, positivas y negativas, requieren de la intervención gubernamental, ya sea para imponer, mediante actos de autoridad, contribuciones que permitan sufragar las inversiones con beneficios difundidos o más frecuentemente para regular, restringir o impedir las acciones de particulares con efectos nocivos para terceros. Es así, entre otras, como se genera la reglamentación de los usos del suelo, la zonificación.

El mercado de suelo urbano no cumple con los supuestos de atomización, homogeneidad, concurrencia, transparencia y movilidad que la teoría económica clásica establece para la competencia perfecta, a la que se suma el problema de las externalidades y la especulación.

Así, de manera enunciativa, el mercado de suelo no es un mercado atomizado por el acaparamiento; la mercadería suelo no es homogénea y cada terreno tiene un precio determinado por variables del entorno, en particular, una dotación diferencial de infraestructura, resultado en general del esfuerzo colectivo; no existe libertad para concurrir por las características diferenciales de cada porción de tierra y de los requisitos locacionales de las actividades, que generan mercados locales y dan al suelo urbano carácter cuasimonopólico; el mercado no es transparente por sus peculiaridades y las dificultades de conocer las tendencias del desarrollo urbano; no existe movilidad perfecta de los recursos, porque el suelo no es trasladable, así como tampoco son fácilmente trasladables las condiciones que permiten el aprovechamiento de un predio en particular.

De lo anterior se desprende que el mercado de suelo no es un mercado perfecto; más bien debe conceptuarse como un caso de competencia monopólica y, en situaciones específicas, de monopolio especulativo, lo cual distorsiona su funcionamiento y la asignación de recursos, que se traduce en costos y desventajas para la ciudad.

Por último, la operación y funcionamiento de las ciudades requiere de bienes públicos, del manejo de monopolios naturales y enfrenta el imperativo de garantizar niveles mínimos de bienestar y calidad de vida a los grupos mayoritarios que en ellas se concentran, funciones todas que sólo pueden ser llevadas a cabo por el poder público.

Este conjunto de razones son las que imponen la necesidad de la intervención pública en el desarrollo urbano y explican que en todos los países occidentales exista la planificación urbana, que restringe al libre juego del mercado para crear las condiciones materiales para el desarrollo de las fuerzas productivas y para salvaguardar el bienestar común.

La planificación urbana permite limitar los efectos negativos en la comunidad de las acciones de terceros; conduce a procesos racionales de crecimiento y cambio a través de normas, estímulos y mecánicas de concertación con los agentes urbanos, especialmente los propietarios de bienes inmuebles; asegura la dotación de bienes y servicios públicos; satisface directamente ciertas funciones que el empresario no puede desempeñar; garantiza niveles mínimos de bienestar a los pobladores más desfavorecidos.

La planificación urbana, por último, permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que ésta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales, fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público.

II. LA PLANIFICACION URBANA EN MEXICO

A. Logros y limitaciones

Pretender evaluar con rigor aquí y ahora los logros y limitaciones de la planificación urbana durante los últimos tres lustros, a partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta un despropósito; sin embargo pudiéramos estar de acuerdo con algunos elementos del diagnóstico.

Una primera acción para modernizar la planificación urbana es la liberalización de la regulación urbana —normatividad al uso del suelo, fraccionamientos y subdivisiones, edificación—, así como cierta desgravación tributaria, con el propósito de restringir la intervención pública innecesaria, eliminar las distorsiones burocráticas y estimular al juego del mercado.

La planificación urbana, con todos los defectos y limitaciones que queramos enumerar, es hoy una realidad incontrovertible que ha adquirido carta de ciudadanía; posee un marco jurídico nacional que acota el campo de la intervención gubernamental y establece derechos y obligaciones a los particulares; sus políticas y programas nacionales y estatales, así como la expedición de planes de desarrollo urbano para casi todas las ciudades principales inciden cada vez con mayor fuerza en las determinaciones de los diversos agentes económicos urbanos; ha generado instancias administrativas y capacitado recursos humanos en los tres niveles de gobierno, que aseguran su continuidad y desarrollo.

Esta situación no existía, a nivel nacional, antes de 1976, con la excepción del Distrito Federal y unas cuantas ciudades, donde el urbanismo formaba parte de la agenda gubernamental, por la intervención directa del gobierno federal y/o el esfuerzo pionero de autoridades locales, sustentado en arraigadas tradiciones y la demanda ciudadana.

Sin embargo, la planificación urbana en nuestro país, que tiene por objeto según la Ley General de Asentamientos Humanos "ordenar y regular los asentamientos humanos para mejorar la calidad de vida de los pobladores", deja mucho que desear en términos de un gobierno efectivo de los procesos de urbanización, en relación a los cuales se encuentra permanentemente a la zaga, de su incidencia en el bienestar social a través de la orientación de la asignación del gasto público, en particular el gasto social, y de su capacidad para inducir y concertar la actuación de los diversos agentes económicos en el desarrollo urbano. Ello obedece a un conjunto de limitaciones de la propia planificación, que a su vez descansan en obstáculos estructurales que han impedido su de sarrollo.

El gobierno de la urbanización, en prácticamente todas las ciudades del país, se ha venido limitando al poblamiento formal, al que se realiza dentro de la ley, a través de la regulación, la zonificación tradicional, que en ocasiones se ha vuelto inflexible y hasta contraproducente, al generar altos valores del suelo por restricción de la oferta.

En contrapartida, el poblamiento informal por familias de bajos ingresos, que representan alrededor del 50% del crecimiento urbano, se ha venido realizando al margen de las disposiciones legales urbanas, principalmente en terrenos "ejidales" (2) y comunales, salvo casos excepcionales, por ejemplo la ciudad de Aguascalientes.

El caso más notorio del poblamiento informal, a nivel nacional, lo constituye Chalco, pero se reproduce en prácticamente todas las ciudades del país, sin que hasta la fecha la planificación urbana haya podido encontrar una respuesta cabal al problema.

La planificación urbana, a pesar de los propósitos declarados, no incide en forma significativa en el bienestar social de las mayorías urbanas y menos aún sobre la forma en que se atienden las necesidades básicas de la población, a través del gasto público. Independientemente de la inversión en infraestructura primaria, que cada vez más se ciñe a las previsiones sobre trazado urbano que consignan los planes urbanos, la asignación y ejercicio del gasto para bienestar social gubernamental, gasto creciente durante los últimos años, se encuentra divorciada de la planificación urbana. Los planes urbanos no incorporan la asignación del gasto público en las localidades donde rigen y mucho menos sirven para el control de su ejercicio.

Esta situación obedece, en parte, a la desarticulación de las dependencias responsables del control del uso del suelo y las dependencias responsables de la obra pública, a nivel local y a la implantación hasta fecha reciente, en diferentes Secretarías de Estados Federa-

les de la función urbana y de la programación-presupuestación del gasto social.

Explica la frecuencia con que los planes urbanos son desobedecidos, ignorados, aduciendo urgencia política y contribuye al hecho, dentro del contexto de una distribución regresiva del ingreso y recursos limitados para la obra pública y los servicios básicos, de que buena parte de la inversión pública se concentre en las áreas o sectores donde habita la población más acomodada, acentuando la segregación urbana entre zonas ricas y zonas pobres.

La planificación urbana, por último, ha resultado capaz hasta el momento de inducir y concertar la acción de los agentes económicos sociales y privados en desarrollos urbanos planificados en forma significativa. Constreñida a la regulación, no ha creado instrumentos inductivos o de concertación que promueva y/o articule la acción de particulares con la del gobierno.

¿Cómo puede extrañarnos entonces que la elaboración y expedición de planes y programas urbanos no conciten la participación popular?; ello explica quizás el que la consulta pública de planes, práctica generalizada en los países del Primer Mundo, en nuestro medio raramente ocurre.

Una excepción la constituye el caso de zonas residenciales, donde la discusión pública sobre la zonificación, en términos de la permanencia o de la modificación de las condiciones del entorno, del cual depende el valor de la propiedad y la calidad de vida, suscita apasionadas polémicas y moviliza y politiza a los vecinos.

Para el caso de los grupos mayoritarios la expedición de planes o programas no motiva su participación, concentrando sus esfuerzos en acciones de carácter reivindicatorio para la dotación de satisfactores y servicios básicos.

Tampoco debiera asombrarnos que haya decrecido sustancialmente el interés que en sus orígenes la planificación de los asentamientos humanos suscitó entre las autoridades locales, cuando lógicamente planificación y recursos federales para el desarrollo urbano parecían asociados y en forma contradictoria el que les resulte funcional una planificación insustancial, que permite la discrecionalidad en la toma de decisiones gubernamentales.

Es quizá entonces, por las razones antes enunciadas, que funcionarios y políticos hayan llegado a la conclusión de que al no poderse manejar los procesos de crecimiento y cambio urbano por medio de la planificación urbana, es mejor constreñirse a la solución de aspectos parciales de la problemática urbana cuando entran en estado de crisis —transporte, vivienda, contaminación—, dejando de lado la "quimera" de lograr un desarrollo urbano orgánico, de hacer ciudad, que es la solución de fondo a los problemas urbanos.

En este contexto general es donde se ubica el estatus decreciente de la planificación urbana y de los planificadores urbanos. El tema desarrollo urbano, dentro de la agenda política del gobierno federal, ha pasado de una alta prioridad nacional, como resultado quizá del efecto demostración —Conferencia Mundial de Vancouver—, así como la mistificación de sus bondades, producto de la inexperiencia y el deseo extralógico de los planificadores, con una Secretaría de Estado responsable en la materia, a una prioridad política secundaria, como elemento de la política social de gobierno.

B. La modernización de la planificación urbana

Si aceptamos, a tres lustros de distancia, que la planificación de los asentamientos humanos en México no ha dado una respuesta cabal a las expectativas que generó y que se encuentra en crisis, en el momento actual de reorientación radical de las políticas de gobierno y del papel mismo del Estado en la conducción del desarrollo, ¿cuál es el nuevo papel que debe jugar y cuáles sus características para modernizarla y dar una respuesta efectiva a los explosivos problemas urbanos que enfrenta nuestro país?

Para modernizar la planificación urbana se requiere replantear radicalmente su enfoque para transformarla, de una planificación predominantemente regulatoria y marcadamente intervencionista, en una gestión urbana que promueva y facilite la acción de los agentes económicos urbanos, y establezca las normas, procedimientos y estímulos que garanticen la satisfacción

de las necesidades de las mayorías y el imperio de la ley.

Una primera acción para modernizar la planificación urbana es la liberalización de la regulación urbana —normatividad al uso del suelo, fraccionamientos y subdivisiones, edificación—, así como cierta desgravación tributaria, con el propósito de restringir la intervención pública innecesaria, eliminar las distorsiones burocráticas y estimular al juego del mercado.

Al respecto considérese la posibilidad de que los planes urbanos en vez de constituir una visión final de la ciudad, una vez que haya sido terminada de construir —con usos, destinos, reservas, densidades, variados coeficientes, traza y localización de los elementos principales de infraestructura y equipamiento, complementados con una tabla de usos del suelo permitidos, condicionados y prohibidos, cuando menos—, consignen simplemente, en cuanto a elementos físico-espaciales: un territorio amplio sobre el que rigen; él o las áreas urbanizadas, con las previsiones que correspondan de conservación o mejoramiento; las áreas habilitadas con infraestructura primaria, capaces de recibir crecimiento en extensión; las áreas no habilitadas, divididas según prioridades para su desarrollo, en función del costo de construcción y operación de la infraestructura primaria requerida; las áreas especiales que por destino o naturaleza no deban abrirse al desarrollo urbano o estén sujetas a restricciones —aeropuertos, zonas federales, zonas de preservación ecológica, parques industriales, etc.—; y, finalmente, la traza de la infraestructura primaria existente o prevista.

En este contexto, bajo las premisas de la libertad de las personas para emplazar actividades lícitas sobre el suelo urbano hasta los limites que conforman los derechos de terceros y el bienestar común, y su obligación de compensar a la comunidad por los costos sociales que generen, pueden imaginarse medidas de liberalización de la regulación urbana, como las siguientes:

En materia de zonificación restringirla a zonas que lo ameriten o reclamen, así como a los nuevos desarrollos que se vayan generando, para asegurar la validez de las inversiones y estimular la confianza de propietarios. Dicha zonificación debiera implantarse y modificarse con la aprobación mayoritaria de los propietarios y vecinos afectados, y en forma independiente a la expedición de los planes. El emplazamiento de actividades pudiera condicionarse más al cumplimiento de estándares de habitabilidad que a la actividad misma.

En lo que respecta a fraccionamientos y subdivisiones liberalizar las autorizaciones.

En cuanto a sus características, estableciendo por ley las especificaciones para la infraestructura obligatoria en toda urbanización, quedando en los promotores su complemento o mejoría, en términos de las condiciones del mercado.

Con respecto a su ubicación, condicionando las autorizaciones al pago por parte de los promotores de los costos sociales que generen los fraccionamientos y subdivisiones, por concepto de enlace a las redes maestras de la ciudad y de dotación de equipamiento básico —construcción y operación—, bajo las premisas de que el Estado asume mayor responsabilidad en las áreas habilitadas con infraestructura primaria y el promotor obligaciones financieras crecientes, según resulte de mayor costo la habilitación de las áreas que pretendan abrir al desarrollo.

Las ciudades de México contemporáneo son los lugares donde se materializan y concentran las necesidades más apremiantes de la mayoría y, en consecuencia, donde se orientan una parte sustantiva de los esfuerzos gubernamentales en apoyo a los grupos más desfavorecidos.

La aplicación rigurosa de una política como la planteada generaría, en la mayoría de los casos, un crecimiento urbano continuo, máxime si conforme los desarrollos se alejan de la ciudad y de sus redes, se obliga a los promotores a realizar aportes marginalmente crecientes para que la infraestructura y equipamiento que se construya tengan capacidad excedentaria a utilizar en el sector urbano en el que se implanten.

En complemento a lo anterior, en materia de edificación eximir, como ya se comienza a hacer en algunos Estados pioneros, del trámite de licencias de construc-

ción para edificaciones mínimas o para prototipos de viviendas que se construyan en forma masiva.

En lo que se refiere a la desgravación, eliminar buena parte de los impuestos y derechos que se cobran *ex ante* a la urbanización y a la edificación, en el entendido de que inhiben la actividad empresarial y de que resulta más redituable, bajo el punto de vista recaudatorio, fomentar la producción de satisfactores y servicios urbanos, para que una vez plusvalizada la tierra y construidas las edificaciones, tributen las propiedades y sufraguen los gastos de la ciudad.

En cualquier circunstancia todos los costos, incluidas las contribuciones, recaen en el consumidor.

No cabe la menor duda que planteamientos de liberalización de la regulación urbana como los enunciados o cualesquiera otros que podamos imaginar presuponen la ruptura de prácticas establecidas y conllevan riesgos.

Dichos riesgos deben ser evaluados en términos de la oposición entre una regulación fija, explícita y pública, que en ocasiones coarta, inhibe y también se viola y corrompe, versus la discrecionalidad, incapacidad y venalidad de los funcionarios responsables de administrar sistemas más flexibles y modernos.

Hay mucho que hacer en materia de liberalización de la regulación urbana y vale la pena intentarlo.

Un segundo elemento imprescindible para modernizar la planificación urbana es incorporarle la asignación y el control del ejercicio del gasto público, federal, estatal y municipal.

Lo anterior, válido para el gasto público en general, y en particular para la inversión pública, es esencialmente relevante para el gasto social.

Las ciudades de México contemporáneo son los lugares donde se materializan y concentran las necesidades más apremiantes de la mayoría y, en consecuencia, donde se orientan una parte sustantiva de los esfuerzos gubernamentales en apoyo a los grupos más desfavorecidos.

La planificación urbana, en consecuencia, debiera ser el instrumento de aterrizaje de las políticas nacionales de bienestar social en el medio urbano, y permitir identificar, evaluar y concertar las necesidades más apremiantes y los programas concretos que permitan darles solución, para ser instrumentados posteriormente, por parte de pobladores y autoridades, bajo esquemas de colaboración y corresponsabilidad.

Los planes de desarrollo urbano, en consecuencia, debieran establecer un puente entre la planificación y la programación-presupuestación, que comprometa el gasto gubernamental, en particular el que actualmente se canaliza por medio del PRONASOL, por sectores o zonas de las ciudades, según niveles de bienestar de la población y constituirse en marco de referencia para la evaluación, el seguimiento y el control de la acción gubernamental, sin lo cual la planificación urbana tiene poca razón de existir.

Un tercer elemento para modernizar la planificación urbana, determinante para transformarla en una auténtica gestión urbana, es el del diseño y utilización de instrumentos inductivos y de concertación de nuevas herramientas que permitan, en complemento con la regulación y la acción gubernamental directa, inducir respuestas del mercado, en la línea de las políticas públicas, mediante subsidios y estímulos fiscales y financieros, y articular las acciones de propietarios inversionistas y gobierno en programas de desarrollo urbano.

Ello resulta particularmente importante, en materia inmobiliaria, para la integración de la propiedad y su habilitación con infraestructura y equipamiento primario, que se requiere para la realización de proyectos de conservación, mejoramiento y crecimiento urbano.

Al respecto debiera conferirse una alta prioridad a la concertación entre propietarios, inversionistas y gobierno para dar respuesta al poblamiento informal, a través de la generación de una oferta amplia de lotes con servicios con especificaciones y precios que los hagan accesibles a las familias de más bajos ingresos, así como para la construcción de vivienda de interés social.

Por último, el prerrequisito fundamental para modernizar la planificación urbana, para que juegue un papel definitorio en el bienestar social de las mayorías y en la calidad de vida urbana y sea instrumento efectivo para articular las acciones de los diferentes agentes económicos urbanos en programas y proyectos de in-

terés público, es abrirla a la participación de la comunidad.

Sólo a través de la consulta pública de planes y programas podrán hacerse transparentes las decisiones de gobierno; podrán conciliarse los intereses de los diferentes grupos y sectores, así como los de los particulares y la comunidad; podrán comenzar a homogenizarse las condiciones de vida de los diferentes grupos y sectores de la comunidad; sólo a través de una participación real se legitimará la planificación urbana y, en consecuencia, concitará el interés de la comunidad.

El desarrollo de una capacidad de respuesta directa de los gobiernos locales a los problemas de la urbanización, independientemente de los avances que se logren para una más Justa coordinación fiscal, radica en la generación de recursos para y por el desarrollo urbano.

Abrir la planificación urbana a una efectiva participación popular implica su politización, lo cual resulta altamente positivo y necesario, para canalizar las energías y voluntad de progreso y cambio de la población a la solución de los problemas directos que enfrentan, bajo el liderazgo de sus autoridades electas.

III. ELEMENTOS CLAVE DE UNA EFECTIVA GESTION URBANA

La modernización de la planificación urbana en México, además de voluntad política, claridad de enfoque y capacidad para reorganizar las instituciones, requiere de la eliminación de obstáculos estructurales, que impiden su desarrollo.

La planificación urbana es por definición una función de gobierno local, que inscrita y sujeta a políticas, programas y determinaciones de los niveles superiores de gobierno y en particular del gobierno federal, sólo puede realizarse en el lugar mismo donde se generan los problemas y conviven los grupos y sectores de una comunidad.

En un país como el nuestro, donde la centralización del poder político y económico es excesiva, muy poco pueden hacer las autoridades locales para dar respuestas de fondo a los problemas urbanos, sin el apoyo, los recursos y el beneplácito del gobierno federal.

Por ello, para modernizar la planificación urbana es imperativo el refuerzo de la autonomía y del poder político y económico de los gobiernos estatales y municipales, descentralizando atribuciones y recursos que ejerce y administra el gobierno federal.

Hace falta actualizar y reforzar los programas federales de descentralización y desarrollo municipal, que en administraciones federales pasadas tuvieron alta prioridad.

En particular se hace necesario reintegrar a los gobiernos locales, bajo fórmulas de coordinación, los recursos del Programa Nacional de Solidaridad que se aplican en un porcentaje significativo a la construcción de obra pública y a la dotación de servicios básicos en el medio urbano y que, en consecuencia, son recursos que legítimamente les corresponden.

No resulta congruente una reforma educativa que traslada a los Estados responsabilidades y recursos para la educación básica y la descentralización del sector salud, con el hecho de mantener a Estados y municipios como menores de edad, y la planificación urbana como mero discurso político o simple ejercicio tecnocrático.

El suelo es factor estratégico para el desarrollo urbano y la satisfacción de las necesidades de vivienda de las mayorías.

Dentro de la problemática amplia del suelo urbano destacan dos aspectos que constituyen cuellos de botella para la planificación urbana:

El precarismo o la informalidad en terrenos ejidales y comunales, producto de la venta ilegal y la posterior regularización de lotes, que en las dos últimas décadas se transformó en industria nacional, por la oferta insuficiente de suelo barato para los grupos más pobres y las características especiales del régimen agrario de la tenencia de la tierra, y en el actual sexenio, en lo que se refiere a la regularización de la

tenencia de la tierra, en alta prioridad política del gobierno federal.

Dicho problema, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para darle solución, que datan de la década de los setenta, no ha podido ser resuelto, ya que su solución radica en la disolución del enclave corporativo agrario, a través de la desfederalización de la materia, de la que depende que las autoridades locales puedan asumir el gobierno de la urbanización en terrenos ejidales y comunales, dándoles un tratamiento igual al de cualquier otro régimen de propiedad.

Un segundo aspecto fundamental en materia de suelo es la lucha contra la especulación inmobiliaria, para captar, en beneficio de la comunidad, la renta del suelo que se origina en la acción comunitaria y en particular en la inversión pública y para disminuir el costo del suelo para la vivienda popular.

En las economías modernas el suelo no es tratado como un bien ordinario y ha dejado de ser un factor primario de acumulación, lo cual trae como consecuencia que los gobiernos, con fórmulas variadas, intervengan en su mercado, a través de la apropiación de las plusvalías, por medio de una participación estatal directa y de largo plazo en la generación de oferta, a través de la inversión en infraestructura para abrir tierra al desarrollo urbano o al menos con medidas tributarias antiespeculativas.

En este aspecto particular, aunque algo se ha avanzado, queda mucho por hacer.

En un país pobre como México, con los recursos fiscales concentrados en el gobierno federal, la mayoría de los gobiernos estatales y la casi totalidad de los ayuntamientos poco o nada pueden hacer para enfrentar los problemas que genera la urbanización sin el apoyo financiero y fiscal del gobierno federal.

El desarrollo de una capacidad de respuesta directa de los gobiernos locales a los problemas de la urbanización, independientemente de los avances que se logren para una más justa coordinación fiscal, radica en la generación de recursos para y por el desarrollo urbano.

Al respecto la solución parece encontrarse en la modernización de los catastros y en el incremento de la recaudación por concepto de impuesto predial, así como en una administración más eficiente de las entidades responsables de la administración de los servicios básicos.

Asimismo, en la participación activa de los gobiernos locales en programas y proyectos de desarrollo urbano, dirigidos a la satisfacción de las necesidades de las mayorías y concertados con propietarios e inversionistas, que de otra forma sólo pueden sufragarse contra recursos fiscales a fondo perdido.

Las recientes modificaciones a la legislación agraria nacional abren las puertas a nuevas posibilidades, que seguramente cristalizarán en los años por venir.

La división política administrativa del país se gestó cuando México era un país rural, no ha sido modificada para adecuarla a las necesidades de un país predominantemente urbano, salvo casos de excepción y, en consecuencia, no resulta la más idónea para una sana administración urbana.

Así, en un buen número de nuestras ciudades "cogobiernan" gobiernos estatales y en la mayoría múltiples ayuntamientos, sin instancias de coordinación adecuadas.

Aunque la legislación nacional de los asentamientos humanos prevé la figura de conurbación y el artículo 115 constitucional la figura asociativa municipal, estas instituciones, en la práctica, no han generado estructuras administrativas funcionales.

Por último, la ciudad es una arena política plagada de conflictos, donde se requiere de canales expeditos de articulación de intereses y de resolución de controversias.

El liderazgo y la capacidad de conciliación necesarios para transformar a la planificación en una gestión urbana efectiva, sólo pueden emanar de autoridades representativas de los grupos y sectores mayoritarios de la comunidad, con capacidad de respuesta a una ciudadanía cada vez más exigente y madura, por lo cual la modernización de la planificación urbana va de la mano con la profundización de la democracia a nivel nacional.

IV. CONCLUSIONES

Creo que la planificación urbana habrá de resurgir, no tanto porque su problemática creciente haga que las altas autoridades tomen la "decisión política" y determinen, bajo una nueva denominación, reiniciar lo que en su momento se concluyó no era prioritario.

Habrá de resurgir porque la planificación urbana es sólo una faceta de un clamor creciente en México por estadios superiores de bienestar y una mayor autodeterminación ciudadana, que se expresa, cada vez con mayor fuerza, en los reclamos por un federalismo renovado y por una mayor democratización.

N O T A S

(1) PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.

(2) Ejida: Institución producto de la reforma agraria mexicana, que dotó de tierras a grupos de campesinos (la mitad del territorio nacional) limitando el ejercicio de sus derechos de propiedad al usufructo. Recientemente se modificó la Constitución y se expidió una nueva ley agraria, que hace propietario plenos a los núcleos agrarios y prevé fórmulas de asociación y la privatización de las parcelas ejidales, bajo la norma y la tutela del gobierno federal.