

La planeación el desarrollo urbano-regional en México de 1950 a 2015 (Realidades y propuestas)

Jorge Gallegos Contreras¹

Resumen

En este trabajo se presente una síntesis muy apretada sobre el desarrollo urbano -regional en México desde 1950, en el que a partir de una revisión de la planeación que se ha llevado a cabo, se destacan los aspectos demográficos y poblacionales en toda la extensión del territorio nacional, con un énfasis especial en el papel de las ciudades y zonas metropolitanas, toda vez que la urbanización ha sido un factor primordial en términos territoriales (en el país se ocupa un 1% de su extensión en la ocupación de ciudades), así como con la observación de desarrollo regional, en la que las políticas implementadas con resultados benéficos y otras fallidas, no han atendido los crecimientos irracionales, en las que sobresalen las denominadas regiones urbanas, donde se están conformando crecimientos y conurbaciones sin un orden, y retomando las Zonas Económicas Especiales (ZEE) para incentivar el desarrollo, al igual que las políticas y programas de vivienda, teniendo en cuenta el fenómeno de los asentamientos irregulares, así como la fallida vorágine de fraccionamientos de vivienda que proliferaron durante los últimos tres sexenios, al haber dejado libres a las empresas inmobiliarias para la construcción de unidades habitacionales, dejando un parque habitacional con deficiente infraestructura, escaso equipamiento urbano y pésima calidad en las viviendas, muchas de las cuales han sido deshabitadas.

De la misma manera, resulta prioritario atender el desequilibrio entre las ciudades-capitales o una ciudad de gran magnitud en las entidades con respecto a las que conforman su sistema urbano, existe una enorme desproporción, de tal forma que con relaciones de hasta 1:20 respecto a la ciudad mayor con la siguiente en magnitud, por lo que urgen políticas para el impulso de las ciudades pequeñas sin detener el crecimiento de las capitales, sobre todo cuando éstas se amplíen o redensifiquen como una estrategia para la generación de empleo con nuevas empresas de tipo industrial o de servicios. Otro rezago en el país en materia fiscal en los municipios es en la captación del impuesto predial respecto a su potencial derivado de los catastros desactualizados y la falta actualización de los valores del suelo y las construcciones.

El objetivo central de este trabajo es que, basado en los diagnósticos de cada rubro del desarrollo nacional, se atiendan los problemas centrales, mediante propuestas concretas que van desde estudios previos puntuales para tomar decisiones de algunas necesidades, (como la propuesta de AMLO, respecto a la desconcentración de las secretarías de estado en las entidades del país), al igual que con acciones ejecutivas del Presidente de la República, la aplicación de programas específicos, la elaboración y aprobación de reglamentos, así como de reformas constitucionales. Este trabajo se terminó hace un par de años, con varias propuestas para el gobierno actual de la 4T, el cual se entregó a la Secretaría de Desarrollo

¹ Profesor-investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación (SEPI) de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura ESIA UZ del Instituto Politécnico Nacional IPN, en el área Disciplinaria de Planeación Territorial de la Maestría en Ingeniería Civil.

Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) desde hace un par de años², empero, por la falta de su consideración, toda vez que no ha habido ninguna acción relevante en esta materia, aún siguen vigentes.

Conceptos clave: Desarrollo urbano-regional, planeación, población, vivienda, asentamientos irregulares, metropolización, regiones urbanas, catastro municipal e impuesto predial

I.- Introducción

El propósito principal de este trabajo consiste en dejar una agenda de propuestas factibles de carácter ejecutivo y otras en la que se requieren la aplicación de políticas públicas por parte del Ejecutivo Federal, y cuando fuese necesario algunos cambios sustanciales en la Constitución Política para lograr una real incidencia en la solución de los graves problemas que se insertan dentro del desarrollo urbano-regional de nuestro país, cuyo diagnóstico de partida resulta realmente desastroso: polarización de la riqueza, concentración poblacional en las urbes, devastación de zonas naturales, pobreza y marginación en las ciudades, regiones ricas de recursos con población pobre e incomunicada y sin servicios públicos y, ahora, con un nuevo lastre para el desarrollo de algunas regiones consistente en la acción de la delincuencia organizada y el narco que tiene una fuerza tal en varias entidades mediante el control de territorios donde ejercen gobiernos de facto y cuyos gobiernos, fallidos, no han tenido la capacidad y a veces la voluntad para enfrentarlos.

Consideramos que el “nuevo gobierno del cambio”, que cuenta con una nueva composición en el Congreso totalmente a su favor, tiene posibilidades reales para atender las propuestas que planteamos, u otras, que atinen a detener esta realidad degradante, así como para encausar un nuevo rumbo por medio de la planeación que disminuya todas esas disparidades; empero, todo esto no es nada fácil, toda vez que se enfrentarán a intereses poderosos de la clase política y de los grupos sociales organizados (empresariales, sindicales, de campesinos, asociaciones civiles e indígenas, ONG’s y otros) por lo que dependerán de la verdadera entereza y capacidad de la siguiente legislatura (Cámaras de Diputados y Senadores), para emprender los cambios legislativos requeridos, del Poder Judicial en la aplicación correcta de la justicia, así como la acciones concretas por parte del Ejecutivo Federal con la aplicación de políticas públicas que conlleven a éste.

Es importante señalar que nuestras propuestas son el resultado de una práctica profesional como funcionario público de nivel medio en las tres niveles de gobierno durante más de una década y en forma simultánea o parcial como resultado de una trayectoria de investigación durante los últimos veinte años, orientados específicamente a los problemas de las ciudades, de la vivienda y sobre el desarrollo urbano-regional; además, de la elaboración de más de 60 ponencias en congresos nacionales e internacionales, en las que además de incluir análisis teóricos y diagnósticos sobre la problemática nacional dentro de nuestra área de especialidad, planteamos propuestas específicas, que ahora retomaremos,

² El documento se le entregó a Alfonso Iracheta Carroll, Director General del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), con la petición que se lo entregara al titular de SEDATU, Román Meyer Falcón.

Lo expuesto es una hiper-síntesis, esperando nuestras propuestas tengan alguna utilidad, ya que justamente dentro de las propias debilidades de los gobiernos de las tres instancias, encontramos una ignorancia o desinterés casi total por parte de sus titulares para la solución de los problemas y la falta de apoyo con investigadores. Varias dependencias públicas han optado, en cambio, por la contratación de estudios a despachos de consultoría carentes de ética, contratados para justificar sus proyectos que de antemano tienen definidos, sin atender las necesidades reales del país y con onerosos gastos, envueltos con manejos de corrupción, en lo que desafortunadamente hasta algunas universidades se han visto señaladas, como es el caso de la denominada “estafa maestra”.

Igualmente, es destacable anotar que como miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER), fundada hace 25 años ha realizado 20 congresos nacionales y cuatro de carácter nacional-internacional, en los que se han discutido más de cuatro mil ponencias, algunas con disquisiciones teóricas y otras sobre los graves problemas del país, con propuestas, que sin temor a exagerar, no han sido consideradas o no se han visto reflejados en la solución de los lacerantes problemas del desarrollo del país; además, los investigadores adscritos al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT no orientan sus estudios hacia la elaboración de propuestas concretas debido a que no son valoradas para la asignación de su nivel, *lo cual nos lleva a sugerir que en el SNI se incluyan como otro indicador de productividad a fin de incentivar su elaboración, con la condición de que dichas propuestas hayan tenido alguna aplicación.*

II.- Los inicios de la planeación

Desde principios de los 30's con la Ley de Planeación se sentaron las bases con el objetivo de tener un armónico aprovechamiento de los recursos que predominan en cada zona, basándose en el estudio que se haya hecho, aportando el mayor acopio de datos, para la vida futura de la Nación³. En esta ley se contempla en forma integral todos los componentes del desarrollo, ubicándolos espacialmente al considerar una zonificación urbana y regional del Distrito y Territorios Federales (Frac. II) y hasta “la necesidad imperiosa de crear un órgano especialista capaz de lograr esa coordinación por medio de una labor tenaz de divulgación y de educación entre los elementos oficiales y privados” con el objeto de elaborar el “Plano Nacional de México” (Art. 9).

Derivado de esta Ley, el General Lázaro Cárdenas presentó en su campaña para la Presidencia de la República (1934-1940) el Plan de Gobierno que fue la base para la elaboración de sus programas, en los que se destaca el impulso a la reforma agraria y la organización de los sectores productivos (campesinos, trabajadores y empresarios) para la defensa de sendos intereses mediante un orden legal establecido. El Plan se basó “en los estudios y proposiciones que fueron sometidas a su consideración por la Comisión Técnica de Colaboración designada por el Presidente del país, por los gobernadores de los estados, por los ayuntamientos y otras dependencias oficiales, así como por las comunidades, sindicatos y otros organismos agrarios y obreros” (Solís, 1980: 32); es decir, fue producto de una amplia participación y llevado a cabo como una primera experiencia.

³ Ley de Planeación de 1930. México.

Posteriormente, el presidente Manuel Ávila Camacho da cierta continuidad al proyecto económico y social cardenista con el segundo Plan Sexenal; con Miguel Alemán Valdés, en el periodo 1946-1952, se emprende un giro en la política económica en el sentido de impulsar el desarrollo industrial, basado en empresas privadas y del sector público en distintos ámbitos de la producción, constituyéndose un modelo de economía mixta. En esta época, el Banco de México elabora un Plan de Inversiones para el Gobierno Federal y sus dependencias descentralizadas en el periodo 1945-1952. (Moreno Valle: p.48). Desde entonces y hasta antes de la Ley de Planeación de 1983 hubo distintos planes en cada sexenio en función de la iniciativa del propio presidente y de su interés por atender algún rubro del desarrollo económico, pero con pobres resultados. “La experiencia mexicana, ha recorrido un largo camino que legalmente inició en 1929, tal vez el más antiguo del subcontinente latinoamericano, aunque caracterizado por proyectos inconclusos, los más de ellos de corto alcance y de una duración no mayor a seis años, inconexos entre sí, onerosos en su momento para el erario nacional y con exiguos resultados, casi en todos los casos, en comparación con sus ambiciosas metas ampliamente difundidas para asegurar su aceptación social.” (García M., 2010: 102)

Lo relevante de la planeación es que se tengan gobiernos que den continuidad a los objetivos de mediano y largo plazos, pero justamente, al menos en toda la experiencia de nuestro país, no se han visto reflejados en su desarrollo, y, más bien, en cada gobierno surgen propuestas nuevas y se dejan otras sin ninguna justificación. Desde que se publicó la Ley de 1983 (artículo 26 de la Constitución) se han decretado los Planes de Desarrollo de los seis sexenios y los correspondientes a las entidades; empero, en el nivel municipal la mayoría de los 2459 municipios, un gran número de éstos, rurales y de bajos recursos, no han podido conformar un plan por no tener una estructura administrativa que le dé soporte o incluso por falta de recursos para contratar el servicio.

De una revisión de las experiencias de la planeación en México, sus frutos no han sido nada halagüeños. Dentro de las carencias observadas en todo este periodo de la planeación institucionalizada, están las siguientes: la falta de una estructura adecuada del plan en el que se integren correctamente el diagnóstico, objetivos, estrategias, líneas de acción y programas; elaboración de diagnósticos incompletos e insuficientes por carecer de una metodología consistente y poca información, sobre todo en el ámbito local, aunque también es determinante la carencia de profesionales capacitados; la falta de participación de grupos sociales en la conformación de los planes, principalmente en el diagnóstico, lo cual genera en consecuencia la falta de colaboración en su operación; y sin su instrumentación debido al desinterés y a sus inconsistencias. En suma, encontramos planes de todos tipos, cuyas autoridades se han visto obligadas a contratar empresas “especializadas” en el ramo, algunas carentes de ética y profesionalismo.

Otro factor de vital importancia en la práctica de la planeación, es la revisión de los planes en su periodo de aplicación con objeto de medir sus resultados parciales para hacer las adecuaciones necesarias. Incluso, en el nivel federal, aunque se ha acatado la disposición no hay realmente un auténtico interés por aplicarlos. En la estructura del gobierno central ni siquiera existe una Secretaría para este objeto, y en la **Oficina de la Presidencia de la República, o la Secretaría de Hacienda** que lo “apoyan directamente para el cumplimiento de sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación

periódica”, nunca hemos sabido que se hayan hecho reuniones para la revisión del cumplimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo y su vínculo con los programas sectoriales, así como los correspondientes a los estados, y mucho menos con los municipales.

Con la reglamentación de la planeación en México, su práctica se convierte en una obligación para las administraciones municipales, estatales y federales, pero no se toma como una herramienta útil, y en la mayoría de las ocasiones se vuelve un lastre al tener que invertir recursos para tal objeto, pero sin ningún sentido ni utilidad. (Gallegos, 1997: 398-400); es decir, **los planes se elaboran y decretan por obligación y no por necesidad**. Por otra parte, no hay una sincronía entre los planes nacionales y los estados, ya que existen planes vigentes de éstos cuando inicia una administración federal y jamás se adecuan o se alinean al nuevo, lo cual es muestra de su nulidad.

La realidad expuesta nos lleva a proponer una reforma al artículo 26 de la Constitución con objeto de integrar un Sistema Nacional de Planeación (SNP) en el que la Presidencia de la República a través de una Secretaría de Planeación, la cual habría que crear, conforme un Comité de Evaluación y Seguimiento (CES) integrado por los especialistas de cada secretaría de Estado y por los respectivos responsables de las áreas de planeación de las entidades, incluso con algún órgano de participación ciudadana para hacer evaluaciones periódicas y sus adecuaciones, con la obligación de ser un informe de sus resultados. Además, de que los gobiernos estatales con planes vigentes, realizados con anterioridad, hagan adecuaciones a su planes de acuerdo al PND del nuevo gobierno.

Dentro de la operación del sistema se debe obligar a dar continuidad al último plan de un gobierno saliente al otro entrante para evitar “el borrón y cuenta nueva”, y se requiere incluir un Centro de Información y Capacitación (CIC), que cuente con un banco de datos actualizado hasta el nivel municipal, disponible para toda la población, y una oficina para la capacitación de las administraciones locales (estatales y municipales), en la que se elabore un manual al respecto. En un reglamento, establecer la obligación de que los candidatos a presidencias municipales tengan como requisito para su registro la aprobación de un curso de administración pública basado en la planeación a fin de que al asumir su cargo tengan claro su inserción en el orden establecido. Asimismo, para tener una mayor congruencia entre la planeación y su instrumentación, en el Comité de Planeación se deben aprobar los programas y proyectos para ser considerados en forma obligatoria en la Ley de Egresos que anualmente se discute y aprueba en el poder legislativo a fin de incluirlos en los presupuestos anuales de gasto.

Con la propuesta del próximo gobierno relativa al nombramiento de Delegados Federales para cada entidad, podrían ser éstos los enlaces entre las entidades y el gobierno federal para el seguimiento de los planes a fin de que las políticas públicas y acciones concretas en los estados se sumen a la misma corriente que ha tomado el PND, el cual, por cierto debe tener una visión prospectiva a largo plazo como la base para su aplicación en los siguientes 25 o 30 años, en la que el desarrollo urbano -regional tome los cauces planteados en el PND a fin de corregir las políticas erróneas y disminuir las enormes disparidades territoriales y sociales actuales, precisando metas precisas a mediano plazo (sexenales). Con este sistema de planeación bien aplicado, en el que la información a la población sea una acción periódica (anual), puede ser un medio para frenar la corrupción y la imposibilidad de ejecutar obras públicas o programas ajenos a los planes.

III.- Desarrollo urbano-regional desde 1950

México ha sido un país con una fuerte tendencia a la urbanización de sus asentamientos humanos durante los últimos 60 años, caracterizado por el alto crecimiento vegetativo y una fuerte migración del campo a las ciudades, al grado que de una relación de 72% rural-28% urbano que tenía en 1950, se ha revertido radicalmente en un plazo de 55 años al 30% rural-70% urbano (INEGI; censos), con graves contrastes en su distribución territorial, y con una perspectiva de crecimiento poblacional de 150 millones de habitantes para el año 2030. (ONU, SEDESOL, 2011: 14 y 20), cuando se tendrán alrededor de cuarenta ciudades grandes con más de un millón de habitantes y más de 100 ciudades medias.⁴

La dinámica de crecimiento poblacional presentó altas cifras en las décadas de los 60's a los 80's del SXX con tasas superiores al 3 % anual, y de ahí se inició un descenso paulatino hasta llegar al 1.35% en el año 2000. Se esperaba que en el año 2010 bajara al 1%, pero, en parte, por las políticas públicas de los gobiernos panistas de 2000-2012, que dejaron a un lado el programa de planificación familiar⁵ y, por la otra, por el abrupto cambio en los controles migratorios y las deportaciones del gobierno de EUA, la tasa se incrementó al 1.45% promedio anual (INEGI, Censos). Este crecimiento demográfico estuvo casi a la par de la economía, toda vez que en el periodo neoliberal “el producto interno bruto sólo se incrementó 0.45 veces (45.5%) al crecer a una tasa media anual de 2.23%, lo que implicó un incremento de apenas 0.32% en el PIB per cápita, que creció a una tasa media del 0,2% anual (Calva, 2001: 24), o sea casi nada-, y ante una ausencia de acciones claras para una mejor distribución del ingreso, las condiciones de pobreza han aumentado, y es en las entidades más menesterosas donde las tasas de crecimiento poblacional, al menos por la parte vegetativa, son más altas y donde las familias son de bajos ingresos, con un mayor número de hijos por embarazos de jóvenes con poca educación, así como un número mayor de hijos por familia (INEGI, 20015).

Basado en lo expuesto, *una primera acción es mantener o mejorar las campañas de planificación familiar que ya retomó el actual gobierno por parte de Consejo Nacional de Población (CONAPO)*⁶, *así como su inclusión en los programas de nivel básico por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Una segunda iniciativa, de mayor polémica y de no fácil aceptación social consiste en la despenalización del aborto a mujeres que por diferentes razones no desean o no pueden hacerse cargo de un vástago.*

Esta reforma tiene un potencial beneficio si se toma como ejemplo en Ciudad de México, donde desde 2007 que se aplica en forma legal ha habido 198 mil 906 interrupciones de embarazo, en las que la mayor incidencia es entre los 18 y 24 años, mientras que por su ocupación, quienes más acuden son mujeres dedicadas al hogar o estudiantes. (Secretaría de Salud DF), lo cual ha evitado prácticas casera o con charlatanes que provocan daños graves a la mujeres y hasta la muerte, lo cual sigue sucediendo en el resto del país.

Con respecto a la distribución espacial de la población, caracterizada por la concentración-dispersión, en el año 2010 del total de las localidades del país, que asciende a

⁴ Las ciudades medias con aquellas que tienen una población de 50,000 a 499,999 habitantes. Por cuestiones de la limitada extensión del presente trabajo, obviamos la tabla de crecimiento por décadas de 1900 a 2010.

⁵Ver Oswald Spring, Úrsula, A. Rosa Moreno, Olivia Tena (2014). “Cambio Climático, Salud y Género”

⁶ De acuerdo a los datos de INEGI, en el conteo de vivienda del 2015 la tasa ya bajó a 1.4% promedio anual.

192,247, las rurales de menos de 2,500 habitantes son 188,596, con una población total de 26'049,769 habitantes; y las menores a 250 habitantes ascienden a 159,821 localidades con una población total de 5'743,850. (INEGI, 2010)⁷, en las que hay más retraso propiciado por factores geográficos (sobre todo en los estados del sureste), principalmente por la topografía, teniendo un Sistema Urbano Nacional con una clara concentración en la región centro del país, por lo que *habrá que realizar programas para la integración de poblados muy apartados, donde hay muy baja población e incostruable la infraestructura necesaria, con un criterio de agrupación basado en la cultura y las costumbres; la otra vertiente es la construcción de infraestructura, principalmente caminos al inicio, (¿por qué no retomar la opción del ferrocarril para carga y pasajeros?) y posteriormente para la dotación de servicios básicos, así como el equipamiento mínimo para comercio, educación, salud y deporte); igualmente, para la construcción de viviendas dignas, pero sin caer en proyectos fallidos como las ciudades-rurales en Chiapas que han resultado un fracaso⁸. Para esta propuesta es imperativo la realización de un estudio consistente en la revisión de la red de carreteras (libres y de cuota) y las localidades más cercanas que no cuentan con ramales para su conexión con éstas, quedando marginadas para el desarrollo de proyectos productivos por su inaccesibilidad.⁹ Una opción para la consolidación de poblados nuevos, cuyo objetivo sea la agrupación de viviendas aisladas, sería la creación de micro y medianas empresas en las que sus habitantes sean empleados o socios; con estos proyectos se pueden aminorar y eliminar los apoyos asistenciales.*

Lo anterior debe estar basado en estudios técnicos y de orden regional, vinculados con las Zonas Económicas Especiales (ZEE), en las que se “buscan cerrar las brechas regionales creando nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos de calidad, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales y otorguen beneficios a la población”, en la región del sur del país, específicamente en Puerto Chiapas e Itsmo de Tehuantepec Lázaro Cárdenas, Coatzacoalcos,. (ZEE, Secretaría de Economía)

Por su parte, deben fortalecerse las ciudades medias¹⁰, toda vez que con base en estudios de nuestra área, se tiene claro que su costo unitario de urbanización es el más bajo y es donde las actividades de trabajo, educación, comercio, cultura, recreación y deporte, así como las relaciones sociales se llevan a cabo de una manera más humana. Basado en otras investigaciones, sin embargo, la mayoría de estas ciudades, aunque cuentan con planes directores urbanos, en varios casos no están bien diseñados o cuando así sea no hay cumplimiento cabal, y tanto los usos del suelo, como los ordenamientos de construcción (alturas y área libres) son a menudo violados, sobre todo, en beneficio de los desarrolladores inmobiliarios, favorecidos por los ayuntamientos para la urbanización de alto nivel, a veces en detrimento de las colonias populares, conformando ciudades con desigualdades sociales

⁷ Olmedo en su libro “El poder comunitario en Tlaxcala, habla de más de 170, 000 comunidades en el país.

⁸ Tenemos estudios que confirman el fracaso de las ciudades rurales que se hicieron con el apoyo de Fundación Azteca y el gobierno de Chiapas, donde el aprovechamiento de la vivienda no ha sido bueno.

⁹ Dentro de los proyectos anunciados por el nuevo gobierno federal, ya se informó la construcción de carreteras en el sureste para integrar municipios y localidades apartadas, lo cual es un acierto para combatir ese desequilibrio, pero solo falta saber si ya se hicieron estudios al respecto.

¹⁰ Se consideran a las ciudades medias en las que residen de 50,000 a 499,999 habitantes y las ciudades grandes de 500,001 habitantes en adelante, aunque hay que diferenciarlas con las tres más grandes de más de 4 millones de habitantes, pero con una problemática más compleja.

expresadas territorialmente¹¹. Esto *urge una reforma federal en la que se condicione cualquier tipo de apoyo (Créditos de Banobras, programas de vivienda, aportaciones federales, fondo metropolitano y otros) a la elaboración de dichos planes directores urbanos. Igualmente, deben realizarse programas para la capacitación de los técnicos o profesionales con el fin de que conozcan las metodologías para su elaboración, revisión, adecuación y para su aplicación práctica en forma correcta.*¹²

Una medida más que se debe atender para las ciudades medias, consiste en el ordenamiento de las vialidades y la aplicación de las tecnologías para la gestión del tráfico, toda vez que en las grandes ciudades y algunas en vías de llegar a serlo, los problemas en la movilidad se ha convertido en unos de los mayores escollos para la mejor eficiencia en la productividad y la convivencia familiar, ya que los largos y tardados traslados de las personas hacia su trabajo o estudio y viceversa, están ocasionando el desgaste de la población y neurosis que repercuten el desempeño de la gente en el trabajo y en la relación familiar, al igual en el medio ambiente por los dañinos gases producidos en detrimento de la propia población.

Es por esta causa que es imperativo aprobar una reforma federal en la que los gobiernos estatales, responsable del transporte público, se adapten a un sistema masivo de Autobuses de Transporte Rápido (BRT) y el metro con el apoyo de un organismo federal centralizado que asesore a los estados, pues dejarlo con la inercia que prevalece,, en la que los concesionarios de transporte no se rigen por la necesidad de la población sino por su propia ganancia, se llegará a lo mismo, pues los gobiernos locales han sido incapaces de resolver esta ingente necesidad, siendo la movilidad una prioridad en la vida cotidiana de los habitantes.

Aunado al fenómeno demográfico-espacial de las ciudades, la conflictiva urbana en México remite a graves insuficiencias de la planeación, frente a procesos urbanos cada vez más complejos y en un espacio cada vez más polarizado. “Las demandas y los conflictos sociales están dentro de un proceso de urbanización diferenciada y es incluso contradictorio: urbanización periférica, densificación de amplias áreas ya urbanizadas, cambios en los usos del suelo y la refuncionalización de la estructura urbana, entre otras.” (Vázquez, et all, 2010). Hoy, al final del siglo XX, la pobreza urbana se identifica como el problema social más importante. A nivel mundial la tasa de pobreza en las zonas urbanas alcanza el 60%, lo que se traduce en que más de una tercera parte de la población urbana ocupe viviendas deficientes y el 40% carezca de acceso al agua potable y a condiciones adecuadas de saneamiento.” (López Paniagua, 2004: 13).

El anterior fenómeno se acelera por la irregularidad de la tenencia de la tierra y la acelerada hiperurbanización¹³, ya que una de sus premisas es la ocupación de terrenos por parte de los inmigrantes o desplazados del interior de la ciudad que no pueden adquirir una vivienda en el mercado formal. Este fenómeno se ha expresado masivamente en México, pues “a través de algunas estimaciones muy aproximadas se ha calculado que alrededor del 50%

¹¹ García Flores Lydia Lizbeth. Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Querétaro.

¹² Con base en la experiencia profesional propia y en investigaciones del área en nuestra maestría, confirmamos la mala calidad de los Planes Directores Urbanos, y hasta el caso de la ciudad de Chignahuapan, Puebla donde no existe ninguno y ha crecido en forma caótica.

¹³ La hiperurbanización, es otro concepto, propuesto por Castells, con el que caracteriza al crecimiento de las ciudades sin sus correspondientes servicios públicos en gran parte de su extensión, (Castells, 1982: 52)

de la vivienda urbana en México se ha dado en este tipo de urbanización” (Schteingart y Solís, 1994: 66).

Esta expresión de informalidad espacial urbana, que ha sido una de las formas de acceder al suelo para la vivienda en los grupos sociales de bajos ingresos, deben pasar por un largo proceso para su regularización jurídica, toda vez que “surge de la noción de que las prácticas de ilegalidad urbana obedecen fundamentalmente a una situación de pobreza inicial que impide a la población, particularmente a los migrantes de más bajos ingresos, acceder a las viviendas que producen los promotores capitalistas.” (Jaramillo, 2012: 58-59).

Estos asentamientos son una de las principales causas de la expansión urbana, pero “la informalidad provoca unos costos muy elevados para sus residentes, como una tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos.” (Fernández: 2011: 2). Y esto ha sido posible por la intervención de otros actores políticos, cuya acción facilita la ocupación de terrenos de propiedad pública, privada y social, aunque por diversos factores se ha concentrado en esta última; es decir, “se ha dado en terrenos ejidales y comunales, mediante ventas ilegales, toleradas y protegidas por este enclave corporativo que protege un gran negocio y un desorden en la ocupación territorial, y que impide la aplicación de los planes de desarrollo.” (Azuela, Antonio, 1990: 46)¹⁴.

Algunos autores (Duhau, 1991) han planteado que “este proceso de urbanización popular irregular ha sido parte de una política expresa del Estado que, en vez de buscar los mecanismos para ofrecer suelo barato a los sectores populares, ha intervenido posteriormente regularizando el suelo que ya se ha incorporado de manera ilegal. Desde esta perspectiva los ejidos habrían actuado todo este tiempo como la reserva del suelo para la urbanización popular.” (Villavicencio, 1994: 198), pues “se cuenta con pocas reservas territoriales, la oferta del suelo para ella, hecha por el sector público, por las autoridades, ha sido bastante deficiente, limitada muchas veces inoportuna” (Falcón, Octavio, 1990; 27)¹⁵.

Es por lo anterior, que se requiere una reforma constitucional, a fin de facilitar los procesos de regularización, mediante expropiaciones de los predios ocupados y en la que los terrenos ejidales pasen a formar parte de las ciudades, realizando las indemnizaciones correspondientes, buscando una cierta recuperación económica mediante contratos muy generosos para sus beneficiarios. Asimismo, debe haber un programa para la compra de terrenos en las zonas de crecimiento de las ciudades como reservas territoriales para vivienda social, cuyos recursos pueden obtenerse mediante la recuperación de plusvalías, como con los ingresos por impuestos de carácter inmobiliario, que más adelante trataremos. Además, que una vez regularizados los predios se incorporan al catastro para el pago de impuesto predial, para lo cual también plantaremos otra propuesta para su incremento.

Sumado a lo anterior, la problemática de las ciudades se potencia con las que ocupan demarcaciones político-administrativas de diferentes municipios o estados, toda vez que éstas, denominadas Zonas Metropolitanas (ZM), han crecido obedeciendo al proyecto capitalista modernizador consistente en que las empresas privada se establecen donde se

¹⁴ Tomado de I Asamblea de Representantes del D.F. Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la ciudad de México. Tomo No. 1: Expansión de la Mancha Urbana., 1ª edic. 1990.

¹⁵ *Ibidem*.

pueden lograr las mayores ganancias, siendo en aquellos territorios donde se reúnen las condiciones para ello, o sea en las ciudades; es decir, donde se dispone de materia prima, la infraestructura para la instalación de su empresa, la mano de obra disponible y del mercado, lo cual constituye el factor determinante de la concentración en las ciudades. Este fenómeno, denominado economía de escalas o economías de aglomeración, es la manifestación de las ventajas comparativas territoriales, ya que éstas no sólo “tienen que ver con las ventajas físicas desde el punto de vista de los recursos naturales, sino también desde el punto de vista de las relaciones sociales y económicas. (...); es decir, un espacio es más productivo que otro y esta productividad tiende a concentrarse aún más en los más favorables lugares en el sistema territorial, de allí la concentración y la hiperconcentración productiva con los consecuentes desequilibrios territoriales que ello acarrea” (Cortez Yacila, 2004: 59-60).

Las ZM son las unidades territoriales donde se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales y su grado de complejidad aumenta con los procesos de desarrollo económico. (Moreno, Pérez, 2006; 6). Un ejemplo claro es la “Megalópolis de la Ciudad de México, que integra a la Zona Metropolitana del Valle de México y seis zonas metropolitanas, que aportan cerca del 42% del Producto Interno Bruto y la habita el 30% de la población. El resto de los habitantes reside en otras zonas metropolitanas (26%), y todo esto en una fracción del 0.6% de todo el territorio nacional (ONU-SEDESOL, 2011).

El fenómeno de la metropolización en México ha sido de tal envergadura que “en el año 2000 había 55 zonas metropolitanas¹⁶, en el país que aglutinaban 309 divisiones administrativas menores. (Sobrino, 2012: 300), pasando a 74 ZM en el año 2020. Esas ZM “en 2009 produjeron el 73% de la producción bruta del país; se localizan en 29 entidades federativas y se integran por 345 municipios y delegaciones.” (ONU-SEDESOL: 2011: 74); en suma, en tan sólo tres décadas, correspondientes al periodo del año 1970 al 2000 la población urbana, ubicada en su mayoría en las ZM ha crecido más de 40 millones.; ante esto, la debilidad consiste en que “en la actualidad no existe un marco legal que articule y coordine el desarrollo de las mismas. La falta de eficiencia para dar respuesta a las demandas de la población de las principales metrópolis del país da cuenta de la inexistente gestión metropolitana del desarrollo. Los problemas de la escala metropolitana van más allá de cuestiones técnicas que requieren acuerdos entre los municipios y estados involucrados: Abarcan, además, asuntos de carácter financiero y económico que determinan la factibilidad de realizar proyectos; y problemas de carácter democrático y participación ciudadana que demandan interacciones cercanas entre gobiernos y habitantes.” (ONU-SEDESOL, 2011: 75). Además, las ZM, son un factor de desequilibrio territorial, toda vez que aunado a la concentración poblacional, su contribución alta en el PNB va ligado a una mayor intensidad económica.

El meollo del ordenamiento de las ZM es que de acuerdo al artículo 115 constitucional, son los municipios los que tienen la facultad para ordenar sus ciudades, lo cual ha dado ominosos resultados, ya que su conformación ha sido sin considerar toda la unidad territorial de la ciudad, generándose caos e irracionalidades en el buen aprovechamiento del suelo, además de no darse una distribución racional de los servicios públicos y tener una disfuncionalidad en el sistema vial. En México, al conocerse estas limitaciones legales para un

¹⁶A la fecha ya se han conformado 59 Zonas Metropolitanas en todo el país. (ONU-SEDESOL, 2011: X).

mejor ordenamiento de las zonas metropolitanas, las autoridades responsables han creado los Fondos Metropolitanos, que desde el año 2004 otorgan apoyos específicos anualmente para las ZM que presenten proyectos de desarrollo urbano avalados por las autoridades municipales; empero, conforme a algunas investigaciones a la fecha no han dado los efectos esperados, y su distribución anual no tiene visos claros de una política racional consistente, sino a factores políticos¹⁷, ya que la elaboración de estos proyectos no han sido realmente para lograr la ansiada coordinación y su consecuente ordenamiento urbano, sino sólo para la obtención de los recursos, e infortunadamente, no ha habido mecanismos de supervisión.¹⁸

Las ZM no deben dejarse crecer al garete, como lo ha sido hasta hoy en día, y su mejor ejemplo es la Ciudad de México, donde alberga casi 22 millones de habitantes¹⁹, en las, ahora, 16 alcaldías de Ciudad de México, los 59 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca, Hidalgo; en la que desde la década de los 70's del S.XX surgió la Comisión de la Conurbación del Centro del País (CCCP), como parte del proceso de planeación institucional iniciado a nivel nacional. Aunque la comisión desapareció por serias dificultades de gestión y administración (1988),²⁰ se fueron dando algunos intentos por llevar a cabo cierta coordinación metropolitana creándose después el Consejo del Área Metropolitana (1988) y la Comisión para la prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1992). La cuestión es que, sin negar logros parciales, como en el caso de ésta última, en las otras ha sido muy pobre, como sería la del transporte en la metrópoli, cuya causa obedece a la falta de una regulación jurídica en las que sus determinaciones se incluyan, ya que dichas comisiones sólo son de carácter propositivo y si no se acatan, como ha sido en varios rubros, no hay sanciones ni quien pueda hacer que se cumplan (León Martínez E, 2009).

El caso paradigmático más visible y retorcido en el ordenamiento del transporte es el de la Ciudad de México, donde el reglamento de tránsito y las políticas de transporte se llevan por su lado en cada entidad y, ahora, hasta el reglamento metropolitano de tránsito que ya existía se suprimió.

Con base en lo anterior, si se quiere enfrentar firmemente estos problemas con el nuevo "gobierno del cambio", se deben realizar reformas constitucionales a fin de que se instauren gobiernos metropolitanos en las 74 ZM del país y en las que se vayan conformando; otra medida menos radical sería que se constituyeran Comisiones Metropolitanas para cada una de las ZM existentes con un estatus jurídico de gobierno, con objeto de que los gobiernos locales estén obligados en la aplicación de las políticas públicas y las propuestas específicas sobre los usos del suelo, el transporte, seguridad y medio ambiente, así como proyectos de disponibilidad y distribución del recurso hídrico, movilidad y gestión integral de residuos sólidos, derivadas de dichas Comisiones, y en las que haya una supervisión y vigilancia por parte de éstas, así como de un grupo ciudadano de especialistas integrado para el mismo propósito, para la aplicación de sanciones que recaigan hasta en la destitución de presidente municipal o alcalde, pero sin

¹⁷En la tabla anexa se puede observar como la ciudad de Toluca tiene un aumento enorme cuando inicia el gobierno de Enrique Peña Nieto, favoreciendo a la ciudad de Toluca, capital del estado donde es originario.

¹⁸Ávila Sánchez Rodrigo. Tesis sobre los logros de los fondos metropolitanos para su obtención de grado de Maestría Planificación en el Posgrado de la Escuela Superior y Arquitectura (ESIA) del IPN, 2010.

¹⁹Dato proyectado a partir del censo del 2010. (INEGI).

²⁰Ciudad de México. Retos y propuestas para la coordinación metropolitana, Bernardo Navarro, UAM.

sanciones económicas, pues las acciones de retirar fondos para aquellos gobiernos que no las acaten, al final repercuten en el entorno ambiental y en la misma ciudadanía.

Otra expresión del fenómeno urbano-regional que se desenvuelve en nuestro país, consiste en la conformación de las “regiones urbanas (Sobrino 2012: 310), denominadas así por la integración funcional de varias ciudades y localidades sobre ejes carreteros, ya sea en forma lineal, axial o radial, y una de éstas, que une a La Paz hacia Tijuana, se extiende hasta la ciudad de San Diego, cuya problemática rebasa las acciones de planeación existentes. Esto genera la necesidad de incluir en la SEDATU una Dirección o Comisión Especial para el ordenamiento de estas regiones urbanas, guardando un vínculo directo con la planeación de las zonas metropolitanas y ciudades que forman parte de cada una de estas regiones. Esta acción constituiría una medida de planeación en la que, a partir de estudios críticos de su situación, puedan derivarse propuestas de políticas urbanas más allá de las zonas metropolitanas con objeto de orientar hacia un crecimiento racional de estas regiones urbanas.

Paralelamente a estas propuestas, urge revisar la facultad del municipio, sobre el ordenamiento de las ciudades, que les otorga el artículo 115 Constitucional, pues es un hecho que, sustentado en investigaciones propias,²¹ esto ha sido un lamentable desastre, y es una verdad que los desarrolladores inmobiliarios con la connivencia de las autoridades estatales y municipales, con un evidente tufo de corrupción, han ignorado los ordenamientos o incluso se han hecho cambios de usos del suelo y de densidades de construcción sin ningún sustento técnico²²; asimismo, no han faltado algunos que con tretas jurídicas han podido lotificar y vender sus terrenos, eludiendo los lineamientos, trámites, pagos, construcción de infraestructura, con enormes ganancias, pero dejando al ayuntamiento con el gasto para la provisión de servicios públicos (Núñez A 2010: 189)²³

En lo general, la planeación urbana en México no ha sido en la mayoría de los casos, con buenos resultados. Desde que en México se inició el proceso de urbanización muy intenso en la década de los cuarenta, “en 1948 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual promueve, entre otras cosas, el desarrollo de proyectos de planos reguladores.” (Chávez, 1996: 47). Estos planos reguladores, que ya aparecían en la Ley General de Planeación de 1930, y fueron los incipientes instrumentos de planeación de las ciudades, impulsados fuertemente por el arquitecto Carlos Contreras, pero muy limitados, ya que sólo contenían la traza urbana permitida y alguna zonificación para el equipamiento urbano; además es patente que la mayoría de los centros de población en los municipios carecían o carecen de ellos.

Posteriormente, en la etapa de la planeación urbana con metodologías y técnicas más modernas, tampoco se han dado los frutos esperados; coincidimos con la afirmación en el sentido de que “la planeación urbana en el país, por definición responsabilidad de los gobiernos locales, estados y municipios, ha sido escasamente positiva, si entendemos por positividad el acatamiento de sus prescripciones, en lo particular de la zonificación que

²¹En la tesis doctoral del autor se comprobó el desorden que priva en el crecimiento de las ciudades en México, las que además de no contar con instrumentos bien elaborados, las violaciones de usos del suelo u otros ordenamientos de densidades de construcción, alturas de edificaciones, etc, es lo que priva.

²²Ver tesis de Ramírez Bravo, Margarita. El Desarrollo Urbano en Acapulco. La normatividad para su ordenamiento y sus efectos en la Zona Diamante.

²³Núñez Alfaro Armando, 2011.

consignan los planes de desarrollo urbano” (Rébora, 2000: 122). O visto de otra forma, “lo más significativo para la planeación urbana y la aplicación de la normatividad urbanística es la pérdida de los gobiernos locales, de instrumentos activos de aplicación de los planes, desmantelados por su carácter de límites a la libre acción del capital inmobiliario y los actores urbanos privados (Brand, 2009:209).²⁴

Estas contundentes realidades, obligan a que se retire la facultad municipal en el ordenamiento urbano y se pase a la responsabilidad de los gobiernos estatales, en donde además se puede contar con especialistas en esta área, ya que también es un hecho que en gran cantidad de municipio no hay profesionales capacitados para esto por los bajos salarios que se otorgan, por lo que para dar una mayor efectividad a una reforma, sería muy atinado que se estableciera una metodología con algunos principios básicos del ordenamiento que estuviera a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)..

Cabe anotar que el otorgamiento de la facultad a los estados tampoco garantiza una buena planeación. Con base en investigaciones sobre el ordenamiento de los centros de población en el Estado de México se tuvo un hallazgo consistente en que el gobierno de esta entidad ha tenido una flagrante intervención en los municipios al determinar la ubicación de las unidades habitacionales en algunos casos hasta en zonas ejidales sin regularizar, de tal suerte que hasta en las propias entidades se cometen o no están exentos de arbitrariedades. (Figueroa, 2014).

Otro punto anómalo del desarrollo urbano-regional consiste en la Macrocefalia Urbana (Castells, 1984) que priva en el país y en las entidades, referente a la concentración de la población en la Ciudad de México y a nivel local en las capitales de los estados, con una desproporción en su tamaño respecto a las demás ciudades que lo integran; es decir, mientras en la capital del país se tienen 22 millones de habitantes, con la que le sigue en tamaño: Guadalajara de poco más de cinco millones, mantiene una relación de casi cinco a uno con su siguiente ciudad: Puerto Vallarta; o en una manifestación extrema en el estado de Aguascalientes, donde su capital con casi un millón de residentes, existe una desproporción descomunal de veinte a uno, con la ciudad de Calvillo que no rebasa los 50,000 habitantes (INEGI, 2010); es decir que aunado a la concentración-dispersión de la población en México, la ubicación y la magnitud de las ciudades no se caracteriza por una distribución espacial racional a lo largo y ancho del país, y lo peor que ni en la mayoría de los estados, lo cual conlleva un sistema de ciudades ciertamente desequilibrado.

Ante todo este perfil urbano-rural que se ha desenvuelto a lo largo de más de un siglo y, principalmente a partir de su proceso de industrialización en 1940, el Estado mexicano no ha sido ajeno a su responsabilidad para enfrentar la enorme polarización, producto de la dinámica capitalista de concentración, no obstante de contar con un marco jurídico en la constitución política para enfrentar los desequilibrios (Art. 27)²⁵, por lo que habrá que aplicarlo basado en el interés nacional, cuyos beneficios reeditarán en la población y en el medio ambiente.

Asimismo, de acuerdo con la naturaleza de las distintas experiencias que se registran en la segunda mitad del siglo XX, “las políticas de corte territorial, sean regionales o urbanas

²⁴ Tomado de Pradilla Cobos, Emilio. Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. Op. Cit.

²⁵ El Artículo 27 constitucional que establece la rectoría del Estado en suelo, mar y tierra.

en México, tuvieron un sentido más explícito hasta la década de los setenta.” (Gasca, 2009: 59-61). *Esto motiva a que se retomen políticas públicas para la redistribución de la población y las actividades económicas en los tres sectores de la economía, pero orientados a una mayor distribución de las empresas, con una perspectiva de ordenamiento territorial*, lo cual, por cierto, ya estaba planteado desde 1978 en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), cuyo propósito consistió en “frenar significativamente el crecimiento de las tres principales metrópolis de México, estimular el crecimiento de las ciudades intermedias, e integrar las ciudades pequeñas y las áreas rurales con las ciudades medias” (Aguilar B. 1993: 127).

En el mismo sentido, el gobierno federal al observar desde los principios de los 80’s del S.XX el sistema urbano desequilibrado, se tuvo un ostensible cambio en las políticas públicas, pero ahora centradas en la desconcentración de las actividades económicas de las urbes con una enorme influencia regional y una descentralización administrativa a fin de contrarrestar el desequilibrio territorial. En realidad “la descentralización es un proceso reciente en el lenguaje y en las prácticas de la administración pública en México. Comenzó a plantearse en los años setenta y no se convirtió en interés nacional sino hasta ya bien entrados los ochenta.” (Merino, 1995: 2007), y “los esfuerzos más sistemáticos y formales de un impulso descentralizador se dan en el periodo 1982-1988 a partir de la reforma constitucional al artículo 115, que intentaba dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de sus recursos.” (Cabrera, 1995: 65)²⁶

Fue en el sexenio de Miguel de la Madrid cuando se aplicaron programas para lograr la desconcentración y descentralización²⁷, cuyo compromiso fue: “transferir los sectores de salud y educación a los Estados, reformar el artículo 115 constitucional a fin de lograr el fortalecimiento de los municipios y realizar acciones a los Estados para detener el crecimiento de la ciudad de México. (De la Madrid, 1984: 30-31).²⁸ Una acción concreta fue la desconcentración del INEGI hacia la ciudad de Aguascalientes, cuya decisión se tomó debido a los daños causados a sus instalaciones en el sismo de 1985; pero, en términos generales no se obtuvieron los efectos planteados y generaron otros problemas en la entidad, como fue el caso de la desconcentración del INEGI en la ciudad de Aguascalientes, que aunque se consolidó no se obtuvieron los resultados esperados, e incluso con algunos efectos anómalos en la ciudad.

Esta experiencia por ahora es de relevancia suprema, ya que el ahora presidente electo (2018-2024) Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ya se comprometió a la desconcentración de todas las secretarías y hasta ya se tienen elegidas las ciudades para cada una, la mayoría en las capitales de los estados. De inició, no se sabe cuál fue el criterio de su elección, pero esperamos que las propuestas no estén tomadas a la ligera o con criterios inadecuados, sino basadas en factores determinantes; sin embargo, a reserva de conocer los fundamentos de este programa, consideramos que éste debe tener una mayor profundidad tanto en su concepción como en su instrumentación. Definitivamente esta propuesta es

²⁶Tomado de Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 51, Instituto Nacional de administración Pública (INAP), México, 1995.

²⁷ La desconcentración se entiende como la acción de cambiar una industria, o dependencia pública o privada de una gran ciudad a otra, generalmente de menos tamaño; y la descentralización consiste en la creación de delegaciones de algunas oficinas públicas para facilitar los trámites a los ciudadanos.

²⁸Discurso de toma de posesión como presidente de México. Testimonio Político. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación social. México, 1984.

loable para la desconcentración de la Ciudad de México, pero consideramos que debe fincarse con bases firmes, pues por ser muy costoso (hay que indemnizar a los que no acepten su cambio, se debe dotar de infraestructura vivienda y pagos de menaje a los conformes, construir las instalaciones de las nuevas secretarías, así como traslados de equipos y maquinaria y la contratación y capacitación de los nuevos elementos de la localidad), toda vez que existe un riesgo igual o mayor de lo sucedido en el caso del INEGI; en suma, los enormes esfuerzos y costos serían muy altos sin que se alcance el efecto deseado, aunado a los impactos que se tendrán en las ciudades elegidas.

Es por lo antes expuesto, que es necesario que la SEDATU tome en serio este inédito reto (es probable que no conozcan el caso del INEGI) y se busquen otras opciones para encontrar sendas alternativas, en las que se contemplen ciudades menores, que se ubiquen de preferencia cerca de las capitales a fin de parar ese crecimiento macrocefálico, impulsando un desarrollo regional más equilibrado.

Una diáspora más favorable de burócratas a las nuevas sedes de trabajo, no debe obviar los factores de bienestar, en los que sobresalen la seguridad -en la que el control territorial por parte del crimen organizado es uno de peso-, la calidad de los servicios públicos las condiciones climáticas -otra variable relevante, pues las condiciones de la Ciudad de México son de las mejores del orbe- y de la cultura local; pero, ¿Por qué no considerar una sede para todas las secretarías, en una nueva ciudad, cuya ubicación sea en una región atrasada, o incluso en dos o más ciudades que funja(n) como un polo de desarrollo (Perroux, 1955), cuya aplicación de la teoría ha dado buenos frutos para disminuir las disparidades regionales, consistente en el impulso de zonas económicamente atrasadas. La iniciativa de desconcentración de las oficinas públicas es un reto mayúsculo, cuya decisión debe estar bien sustentada.

En suma, para este mismo objetivo es imperativo la realización de estudios sobre los efectos que se producirán en las nuevas sedes de las secretarías con objeto de mitigar las externalidades negativas de tipo territorial, de impacto urbano, cultural, social y ambiental, así como la realización de un estudio sobre las ciudades medias a fin de generar su impulso hasta lograr un tamaño razonable, y como consecuencia un programa de inversiones, en los que se contemplen ese traslado de oficinas públicas para elegir las más convenientes.

Otra de las causas del desequilibrio territorial es la debilidad de los gobiernos locales, principalmente en el nivel municipal, cuyo desarrollo está caracterizado por su real falta de autonomía, pues su dependencia de los estados y de la federación es contundente; “la participación de la federación y de los estados en las obras municipales sigue siendo muy elevada. En realidad, la dependencia de los recursos provenientes de esas instancias es vital para la mayoría de los municipios, aun los de mayor desarrollo económico. (García del Castillo, 1993: 59); es decir, la anoxia municipal ha sido en las últimas décadas su impronta, pues las reformas aprobadas para su fortalecimiento no han rendido los frutos planteados. Las limitaciones de los gobiernos locales no sólo son económicas, sino de capacidades -como lo anotamos supra en la práctica de la planeación y de la administración-, lo que obliga a mirar las experiencias fallidas y las posibilidades reales para salir de su postración. Tal es el caso de la reforma federal en el año de 1994 en la que se faculta a los municipios para la captación del impuesto predial; empero, a más de treinta años, si bien hubo un ingreso propio adicional, no ha sido sustancial, y con relación a su potencial es muy bajo. Efectivamente los

efectos de esta reforma, “como resultado de los procesos de descentralización a nivel nacional se observa una heterogeneidad de situaciones. En un extremo se encuentran municipios que han logrado ejercer sus competencias e incluso incrementar sus ingresos propios; y en el otro se encuentran municipios con rezagos institucionales y financieros que les impiden responder a las necesidades de la población.” (ONU-SEDESOL. 2011: 76).

Los beneficios que produjeron esas modificaciones constitucionales, tuvieron un efecto positivo dado que “a partir de 1984, los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria representan en nuestro país la fuente de ingresos propios más importante de los gobiernos municipales. Del total de impuestos, el predial representó 40.8% en promedio durante el periodo de 1989 a 1994 con una tendencia creciente, ya que de 30.2% en 1989 pasó a 48% en 1994”. De los ingresos totales en los municipios del país, este impuesto significó 8.2%, con una participación creciente de 4.1 % en 1989 a 10.3% en 1994. (Portilla, 2000:116)²⁹; empero, su potencial explotado es muy bajo, al captar un poco menos del 50%; y sólo por darse una idea, en México se capta el 0.3 del PIB, mientras que los países de Europa alcanzan valores de que van de 1.8 a 3.4,³⁰ y una vez más en la recaudación de este impuesto la mayor tajada la lleva el centro, o sea el Distrito Federal, pues en el año 2010, se ingresó un total de 7,195 millones de pesos, o sea el 36.2% del total captado a nivel nacional de 19,875 millones. (Fernández G. Roberto)³¹. La razón de esta baja captación de impuesto predial obedece a sendos padrones inmobiliario (terrenos e inmuebles) de los municipios, con un catastro deficiente, además de carecer de recursos para su actualización y con procesos administrativos muy rudimentarios por falta de equipo y personal capacitado.

Si bien es cierto que al percatarse el gobierno de esta lamentable realidad, en la última reforma fiscal de 2014, en un transitorio se otorga la posibilidad que los estados vuelvan a intervenir para apoyar a los municipios en busca de mayores ingresos por impuestos a la propiedad, a la fecha no ha cambiado nada, *por lo que sería muy apropiado un programa del gobierno federal para la actualización de los sistemas catastrales de todos los municipios, incluido la capacitación de los cuadros que los operarán y, mediante una reforma constitucional, que se constituya un organismo encargado de la determinación de los valores catastrales y de edificación (como establece la constitución, equiparables a los valores comerciales)*³² correspondientes en cada jurisdicción, dejando la facultad a los ayuntamientos el cobro de este impuesto. Para esta tarea la participación de la Sociedad Hipotecaria Federal

²⁹Tomado de Iracheta Cenecorta, Alfonso y Smolka Martín, (coord.) 2000.

³⁰ Las deficiencias del gobierno para incrementar el ingreso vía impuestos no es sólo para el impuesto del predial, sino también en la generalidad, pues de acuerdo al Informe Tributario y Gestión del Servicio de Administración Tributaria (SAT), así como del informe anual del Banco de México, revelaron que los ingresos tributarios como porcentaje del PIB fueron de 13.6% durante 2009, a diferencia del promedio de los países de América Latina, cuyo promedio es de 15.5%, y su lugar con respecto a los países de la OCDE, que pertenece México, se ubica en el último lugar.

³¹ INDETEC. Memorias de La Jornada Regional de Catastro y Tributación inmobiliaria. Actualización e intercambio de experiencias. Quintana Roo. Dic. 2011.

³²El autor en su cargo como Director de Política Catastral en el gobierno del Distrito Federal, tuvo bajo su responsabilidad el proyecto de modernización catastral y en su momento se acató la disposición constitucional de equiparar los valores unitarios catastrales del suelo a los valores comerciales para tener una base firme y más justa para la determinación y cobro del impuesto predial: empero, con base en estudios al respecto, en varias ciudades del país, esta disposición no se ha acatado o, en su caso, hay una inconsistencia en ello.

es fundamental por ser la institución que tiene estudios exhaustivos sobre los valores del suelo en el país.

Igualmente, existe una riqueza latente en la explotación del suelo que en México ha sido capitalizada principalmente por los empresarios inmobiliarios, cuando se adquiere un terreno como una inversión, en la que sólo con el paso del tiempo, a veces muy corto, la propiedad puede incrementar su valor, lo cual es llamado especulación. Resulta que en las zonas de expansión de las ciudades, cuyos costos como terrenos agrícolas o yermos son muy baratos, cuando la mancha urbana llega a sus límites y se abren vialidades, se introducen servicios públicos y pasan a formar parte de la urbe, sus valores se van a los cielos, por lo que surge el cuestionamiento: ¿Si la renta del suelo es incrementada por obras públicas con impuestos de la población, no debería ser tomada por el gobierno y empleada para el beneficio de la sociedad?. Coincidimos que, en uso de la razón, y como una acción de justicia social, “pensar en un impuesto que grave ese incremento de valor de los predios es obviamente justificado” (Conde, 2000: 161)³³. La respuesta afirmativa nos lleva al estableciendo una política para la recuperación de plusvalías por parte del gobierno, cuyo uso podría ser en forma exclusiva para las obras de urbanización u otras que mejoren el entorno urbano como parques, deportivos, centros de cultura, etc., o tal vez preferente para la compra de reservas territoriales y construcción de vivienda social.

La recuperación plusvalías ya ha sido exitosa en otros países, y en México ha habido intentos fallidos para su aplicación debido a los derechos que protegen la propiedad privada. Incluso en la discusión para el engendro de la nueva constitución de Ciudad de México estuvo planteada esta propuesta, pero ante su embate en los medios de comunicación que intimidó al entonces Jefe de Gobierno de Ciudad de México, tal vez para evitar críticas en aras de su proyecto político, de inmediato la retiró y nunca la defendió, pues los argumentos difundidos en los medios fueron una sarta de falsedades y estupideces, como el que si una familia vende su casa que inicialmente le costó un millón de pesos y después de varios años la vende en dos millones, el gobierno se queda con el millón de incremento. Esto es absolutamente falso.³⁴

De acuerdo a lo anterior, es de gran trascendencia que se presente una iniciativa para una reforma constitucional en la que se graven las ganancias sobre la renta del suelo, ya sea por el cambio de usos del suelo o por la mayor permisividad en la densidad de construcción, todo esto condicionado a que no sea en detrimento de la población ni del medio ambiente, mediante el cobro de los derechos por estos cambios, o mediante el cobro de un impuesto sobre la ganancia bruta. Esta renta debe ser captada por las entidades federativas, cuyo mayor porcentaje sea para su distribución a los municipios con base en criterios definidos que favorezcan el fortalecimiento del desarrollo local, sobre todo de los más menesterosos; otra opción sería en la que sean los municipios los que lo operen como en Brasil, y sean parte de sus ingresos propios, pero la desventaja es que esto reproduce más las desigualdades territoriales, al beneficiarse aquellos que tienen un mayor parque inmobiliario. Lo que se debe evitar es que

³³Conde Bonfil. Carola. “Fortalecimiento municipal mediante la recuperación de plusvalías”. En Iracheta y Smolka, 2000.

³⁴Todavía se puede encontrar en Yootube el spot que se difundió en Youtube por algunos días, titulado: “El robo de las plusvalías en la Ciudad de México” en el que la reportera Lilly Tellez, ahora flamante diputada electa de MORENA, es la autora o encargada de las falsedades y estupideces expresadas al respecto.

esa riqueza del suelo en las zonas urbanas sea acaparada por los particulares, como ha sido hasta ahora.

Otro componente del desarrollo económico y regional que influye o determina la expansión de las ciudades ha sido la producción de vivienda social en grandes unidades habitacionales que desde el año 2000 se ha dejado a cargo de las grandes empresas constructoras. Desde que el Estado se hizo cargo de esta tarea, han sido varias instituciones públicas que se han creado desde 1929 con la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro hasta el FONHAPO en 1982. Posteriormente, en el año 1970 se crearon los institutos de vivienda: INFONAVYT Y FOVISSSTE, Y FONHAPO en 1980, cuya contribución no ha sido menor, con más de 5.2 millones de viviendas construidas, con una participación del primero de un 67 %.

Si bien, los institutos de vivienda no han dado satisfacción total a las necesidades de los trabajadores, cabe destacar que sus desarrollos inmobiliarios, en su momento, en lo general fueron bien planeados y con proyectos muy generosos para las familias que los han adquirido; sus ubicaciones en las ciudades fueron al interior de su mancha urbana o, en su caso, se proveyeron del equipamiento mínimo indispensable como parques y jardines, zonas comerciales, y cerca de las escuelas y las zonas de trabajo; igualmente sus departamentos o casas cuentan con amplias áreas y diseños arquitectónicos de buen gusto.³⁵ En cambio, la política de vivienda en los sexenios de Vicente Fox y Calderón, permitieron que los promotores privados de vivienda social hicieran desarrollos de vivienda social en las principales ciudades del país dejando a un lado su buena ubicación, con departamentos o casas de mínimas dimensiones y de mala calidad, ahorrando al máximo en la construcción de infraestructura³⁶, ubicados en las zonas de expansión de las ciudades, en lugares alejados de las fuentes de trabajo y estudio, propiciando necesidades de movilidad.

En consecuencia, habrá que retomar cambio en la política de vivienda, en la que los institutos en esta materia vuelvan a hacerse cargo de la construcción de vivienda social, con base en una planeación que parta desde la ubicación de las unidades habitacionales, su diseño urbanístico que comprende la traza vial y el equipamiento urbano, así como en el diseño arquitectónico de las viviendas. Además, habrá que normar los requerimientos necesarios para que sean acatados por los promotores inmobiliarios a efecto de no construyan donde se les pega la gana, sino en los lugares permitidos en los Planes Directores Urbanos, o condicionados a sujetarse a la aprobación de estudios, cuya autorización sea mediante un organismo federal que propondremos, para tal efecto y para otras necesidades, más adelante.

En el gobierno de Peña Nieto ya se tuvieron ciertas medidas atinadas al respecto: primero, al condicionar el subsidio que se otorga a los promotores de vivienda social sólo cuando se ubiquen sus desarrollos dentro de la ciudades, además de la creación del Consejo de Vivienda (CONAVI) en el año 2006, “como la instancia única del Ejecutivo *Federal responsable de definir y conducir la Política Nacional de Vivienda, así como de impulsar los mecanismos para instrumentar y coordinar su ejecución (CONAVI, 2006)³⁷; pero, en su

³⁵ Contreras Cansino Guadalupe. La vivienda en México, 2018.

³⁶ Ver tesis de Velarde Sánchez, Erick Guadalupe. Crecimiento urbano y especulación del suelo en la zona norte del Valle de México. Caso de estudio: municipios de Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, 1990-2010.

³⁷ Ante la invitación que hizo la CONAVI a las instituciones de investigación y educación superior, el autor de este ensayo fue asignado por parte de la institución que pertenece, empero, después de su primera intervención

estructura quedan como área subsidiaría el desarrollo urbano, lo cual resulta incongruente, toda vez que la vivienda es un componente de aquel y no a la inversa, es decir, el desarrollo urbano debe encabezar dicha Comisión, en la que sumado a la previsión de la políticas de vivienda debe ser la responsable de la revisión de los usos del suelo, no sólo para vivienda, sino para la industria, el equipamiento, las reservas territoriales, áreas de protección ecológica, etcétera.

Lo anterior, nos lleva a la iniciativa de modificar la estructura actual de tal Consejo con la denominación de “Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda” (CONADUVI), ya que incluso dentro de los considerandos de esta propuesta se expresa “Que la Política de Vivienda debe ser analizada en el contexto de un concepto integrador como lo es el desarrollo urbano” (Ibídem). Es decir, dicho Consejo propuesto, ahora tendrá dos comisiones: de Usos del suelo y de Vivienda. Este mismo órgano podría tener las funciones de asesoría para la elaboración o renovación de los planes directores urbanos de todo el país, para la ubicación de las unidades habitacionales realizadas por los institutos de vivienda y para aprobar los proyectos de vivienda social por parte de los promotores de vivienda en lo general.

Otro de los problemas en la vivienda social, consiste en el deterioro, suciedad, desorden en las áreas comunes, mal funcionamiento de servicios públicos y en algunos casos delincuencia y hasta fallas estructurales. Con base en varias investigaciones al respecto³⁸, encontramos que la causas fundamentales de este problema son: la falta de conciencia de sus residentes respecto a la necesidad de participar para mantener sus unidad, en el desconocimiento, en su mayoría, del reglamento de condóminos y de la obligación de constituir una asociación civil de sus residentes con facultades para tomar acciones de control, aplicar sanciones a los que incumplan con los acuerdos y, sobre todo, a los que no den sus aportaciones mensuales para sufragar los gastos. El problema es que en casos críticos aparece la actitud paternalista de los colonos, quienes al exigir a los gobiernos locales su intervención para atenderlos, éstos, en lugar de obligar a los residentes a organizarse y mediar para que se impregne una cultura de participación y solidaridad vecinal, prefieren ejercer su presupuesto, capitalizando políticamente el apoyo para su beneficio.

Es relevante anotar que desde que el Estado se hizo cargo de la vivienda social, “en 1971 se crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) organismo especializado del gobierno federal, con atribuciones para construir viviendas de bajo costo, realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias, legitimar la tenencia de la tierra y establecer fundos legales, con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de las poblaciones.” (González y Vargas, 2000: 40); asimismo, realizó programas de carácter social para la educación de los pobladores rurales y urbanos que conlleven buenas prácticas de cooperación y al trabajo colectivo o de ayuda mutua; al igual que la realización de estudios para la elaboración de los planos reguladores y directores de varias ciudades; la consolidación de un “banco de tierra” que se emplearía para sus propios desarrollos de vivienda y para otros organismos públicos. Su acción fue tan importante que en 1973 se propuso la expropiación de 115 millones de metros cuadrados de tierra agrícola en 51

por escrito, en el que presenta serios cuestionamientos a su estructura y forma de trabajo, así como una propuesta que más adelante la propondremos, jamás hubo otra invitación de dicho Consejo.

³⁸ Estudios de González Aguirre y Contreras Guadalupe, confirmaron estos problemas en: la Unidad IMSS No. 2 de Tlalnepantla y en la Unidad de INFONAVIT, Iztacalco, DF.

ciudades del país para controlar de alguna medida el crecimiento espacial. (Schteingart y Garza, 1978; 131-141).

Asentado lo anterior, es imperativo que el gobierno federal constituya un Instituto para el mejoramiento de las unidades habitacionales de interés social, en las que se realicen programas de rehabilitación con el apoyo de los propios residentes, pero condicionados a que formen sus asociaciones civiles para tal objeto y den alguna aportación para los gastos (puede ser de peso por peso); impartir pláticas, difundir folletos y el reglamento de condóminos, así como emitir mensajes en los medios de comunicación para concientizar a sus habitantes. Sería conveniente que todos los adquirentes de una casa en estos fraccionamientos, se les obligue a leer dicho reglamento y a firmar en el momento de la escrituración ante el notario sobre su obligación de hacer los pagos para el mantenimiento de su unidad, so pena de la aplicación de sanciones establecidas.

Referencias

Aguilar Barajas Ismael. Descentralización industrial y desarrollo regional en México. El Colegio de México. 1ª edición, 1993. México.

Azuela, Antonio. Expansión Urbana y transformación de las Instituciones Políticas. Tomado de la Asamblea de Representantes del D.F. Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la ciudad de México. Tomo No. 1: Expansión de la Mancha Urbana., 1ª edic. 1990.

Brand Peter. Compilador y editor. La ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, Neoliberalismo y Planeación. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, 1ª edición, 2009.

Cabrera Mendoza, Enrique. Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días. Hacia una Nueva Estrategia para la Descentralización. En Gaceta INAP.

Calva, José Luis. México más allá del neoliberalismo. Plaza & Janes Editores, México, 2ª edición, 2001.

Castells Manuel. La cuestión Urbana. Siglo XXI Editores, México, 1984.

CONAVI. Lineamientos Generales para la operación del Consejo Nacional de Vivienda, 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contreras Guadalupe. La vivienda en México realizada por el sector público. Caso de estudio: La Unidad Infonavyt Iztacalco.

Cortez Yacila, Héctor. Descentralización productiva y territorio. Bases teórico-conceptuales relacionados con la economía y el ordenamiento territorial. Concytec, Lima Perú. 2004.

Chávez de Ortega Estefanía. Urbanismo en ciudades medias y pequeñas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª. Edición, 1996, México.

Fernández Edesio. Regularización de Asentamientos irregulares en América Latina. Enfoque sobre enfoque de políticas del suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA. EUA, 2011.

Figuroa Zuñiga Arely Teresita. “Planificación y usos del suelo en el municipio de Atizapán de Zaragoza, a partir del catastro sus instrumentos de planeación urbana en el periodo de 1981 a 2012. Tesis de maestría en el área disciplinaria de Planeación Territorial. SEPI, ESIA IPN. México, Julio, 2014.

Gallegos Contreras, Jorge. Institucionalización de la planeación en México. Evaluación y resultados. En Rodríguez Salvador y Serrano Camarena, M. y Serrano, J. El Desarrollo Regional en México, Antecedentes y Perspectivas. IIEc, UNAM, AMECIDER, 1ª Edic. 1998.

García del Castillo, Rodolfo. Los Servicios Público Municipales. Documento de Trabajo 12, Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1ª edición, 1993.

García Moctezuma Francisco. La planeación del desarrollo regional en México (1929-2006) Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, 2010.

Gasca Salas, José. Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México. Textos monográficos. 10. Geografía regional y planeación territorial. Instituto de Geografía, UNAM. México, 2009.

INDETEC. Memorias de La Jornada Regional de Catastro y Tributación inmobiliaria. Actualización e Intercambio de experiencias. Quintana Roo. Dic. 2011. www.indetec.gob.mx/Temporal/indetec/ingresosEstatales

INEGI. Censos y conteos de vivienda de 1910 al 2015.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Smolska Martim O. (Coord.). Los pobres de la ciudad y la tierra. Lincoln Institute of Land Policy e Instituto Mexiquense, México 1ª edic, 2000.

Jaramillo González, Samuel. Urbanización Informal, en Salazar, Clara Eugenia. (Coordinadora) Irregular. Suelo y Mercado en América Latina. Edit Colmex, 2012.

León Martínez, Emmanuel “Las Comisiones Metropolitanas en la Planeación y Configuración Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (1970-2009)”, Tesis para obtener el grado de M. en I. en el área de Planeación Territorial, IPN-ESIA-ZAC, México, 2009.

Ley de Planeación de México. 12 de junio de 1930

López Paniagua Rosalía. Pobreza urbana y neoliberalismo en México. Formas de accesos a la vivienda y alternativas de política social. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1ª edic. 2004.

Merino Huerta, Mauricio. Algunos dilemas de la descentralización en México, en Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe. Colegio de México y Programa de Naciones Unidas (PNUMA), México, 1995.

Moreno Pérez Salvador, “La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2006.

Moreno Valle Javier, Apuntes para una historia de la Planeación en México. Tomado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18070/16251>

Núñez Alfaro Armando. “El poder judicial en la operatividad de la planeación urbana en el estado de Michoacán al inicio del siglo XXI. (Caso de la conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza). Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Planificación, ESIA, IPN, 2011.

Perroux Francois. El Desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica. Editorial Serbal UNESCO. Madrid, 1955.

ONU, SEDESOL, (2011)

Rébora, Alberto. ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Editorial Porrúa, (PUEC) UNAM; Colegio Mexiquense, y GDF, 2000.

Schteingart, Martha y Garza Gustavo. La acción habitacional del Estado en México. Colegio de México, 1978.

Schteingart Martha y Solís Marlene. Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial. INEGI, Colmex, UNAM, México, 1a edición, 1994.

Secretaría de salud, Distrito Federal. Dato publicado en su página.

Sobrino, Jaime. Zonas Metropolitanas de México 2000. Conformación territorial y movilidad de la población. COLMEX, México, 2003- Secretaría de Salud, México, 2015.

Solís Leopoldo. Planes de desarrollo Económico y Social de México. Editorial: SEP setentas. México 1980.

Vázquez V. J. Dionisio, Sánchez G. Ma de Lourdes y Hernández R. Ma de Lourdes. Conocimiento para el desarrollo de Tlaxcala. Sociedad y medio ambiente Vol II, Colegio de Tlaxcala, México, 1ª edición, 2010.

Velarde Sánchez, Erick Guadalupe. Crecimiento metropolitano de la Ciudad de México. El caso de los desarrollos habitacionales en el municipio de Huehuetoca, 2000-2013. Tesis de maestría dentro del área disciplinaria de Planeación Territorial, Posgrado, ESIA UZ del IPN, febrero, 2016.

Villavicencio Blanco. “Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas”. En Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146(028), 1 de agosto de 2003.

Zonas Económicas Especiales (ZEE) Secretaría de Economía.