

URBANIZACION Y SUBDESARROLLO

COMENTARIOS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1977-1978*

Carlos BUSTAMANTE LEMUS**

La cuestión de las aglomeraciones urbanas es más bien un fenómeno de naturaleza histórica, agudizado con el proceso de la industrialización, que provoca infinidad de problemas y desequilibrios, principalmente, cuando se lleva a cabo bajo un sistema como el capitalismo, donde la propiedad privada de los medios de producción, así como la concentración y centralización del capital, agudizan los desequilibrios entre clases sociales y la contradicción entre las regiones.

Todos sabemos que la expansión y crecimiento de las aglomeraciones urbanas en países de economía capitalista, conllevan multitud de problemas como el despojo de tierras a campesinos, para ser ocupadas por fraccionamientos urbanos; la creación de un sobreexcedente de mano de obra desocupada; la desigualdad social de las áreas con población rural hacia los centros urbanos; la proliferación de asentamientos espontáneos e irregulares alrededor de esos centros; de población desocupada o subocupada; la contaminación del agua y del aire; el congestionamiento de vehículos automotores; el incremento

* Documento elaborado y publicado por la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. México, diciembre 1977-enero 1978.

** Investigador Asociado A, del IIEG-UNAM.

en los costos para atender las necesidades de servicios públicos; etcétera.

Es por todo lo anterior, que en las últimas tres o cuatro décadas, principalmente aquellos países que van a la vanguardia en el desarrollo económico, han centrado su atención en la solución de estos problemas. En México, a pesar de que algunos pensadores años atrás, ya hablaban de las desigualdades entre regiones del país (Humboldt y Orozco y Berra en el siglo XIX, Lázaro Cárdenas en 1936), no es sino hasta los últimos años de la década de los sesenta, cuando comienzan a adquirir interés los problemas de la concentración urbana.

Más que el simple crecimiento demográfico en localidades con equis rango de población para considerarla como urbana a partir de 1940, es el caso del crecimiento de la ciudad de México el que preocupa a todos. Esta ciudad en 1950 asentaba 2 millones 800 mil habitantes, para 1970 ya eran cerca de 9 millones, habiendo rebasado ya los límites político-administrativos del Distrito Federal; en 1975 se estimaban en la aglomeración, alrededor de los 12 millones, mientras que en la actualidad se estima ya una cifra que supera a los 14 millones de habitantes, o sea cerca del 20% de la población total del país en un área menor al 1% del territorio nacional donde se concentran ya casi un 50% de la población ocupada en la industria: cerca del 70% de los servicios; más del 40% de los fondos del sistema bancario, etcétera.

Asimismo, se registran ya concentraciones de ese tipo en escala menor, aunque no por ello menos importantes, en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana, León y Puebla. Cada una de ellas, con sus respectivos problemas en los procesos específicos de urbanización, como los que ya señalamos anteriormente, son los que realmente avisan un conflicto social derivado de la aguda desigualdad socioeconómica que de no llegar a soluciones eficaces, se tornan en motivos de preocupación para los dirigentes gubernamentales al ver de esa manera incierto su predominio político.¹

Dentro de este contexto, nace el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 1977-1978, el cual tiene como bases jurídicas, insti-

¹ "Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios, sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país [...] Palabras de Luis Echeverría A. en la *Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos*, noviembre 12 de 1975.

tucionales y políticas más recientes, la Ley General de Asentamientos Humanos, El Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano (CERUR), el Consejo Nacional de Población y el Plan Básico de Gobierno elaborado por el PRI, y como resultado inmediato, el intercambio de opiniones y proposiciones entre funcionarios y técnicos de las diferentes entidades públicas, sobre un "Anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano" elaborado en 1977, el cual a su vez, estaba basado en estudios llevados a cabo a finales de 1976 en la antigua secretaría de la Presidencia por el CERUR. Esta dependencia, como resultado de la reforma administrativa del sector público federal, ha quedado integrada a la Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Otro antecedente es el proyecto de Desarrollo Regional y Urbano en México, integrado por técnicos del gobierno federal y expertos de las Naciones Unidas, a quienes se les encomendó la preparación de algunos trabajos del anteproyecto mencionado.

El PNDU 1977-1978 se presenta en tres paneles. El primero aglutina cuatro volúmenes en un total de 447 páginas distribuidas de la siguiente forma:

- Volumen I. Documento Síntesis (138 pp.)
- Volumen II. Programas Operativos y Convenios (168 pp.)
- Volumen III. Compromisos, Recursos y Proyectos de Reglamentación (121 pp.)
- Volumen IV. Anexos (20 pp.)

Los otros dos paneles concentran los siete documentos base del PNDU:

1. Ordenamiento del Territorio (191 pp.)
2. Desarrollo Urbano de Centros de Población (108 pp.)
3. Suelo, Infraestructura, Vialidad y equipamiento Urbanos, Vivienda (125 pp.)
4. Ecología Urbana (108 pp.)
5. Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano. (38 pp.)
6. Prevención y atención de emergencias urbanas (36 pp.)
7. Participación de la comunidad (46 pp.)

que suman 552 páginas, más un volumen adicional referido a la instalación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que la integran y, de este modo, hacer congruentes y compatibles las políticas y acciones en materia de asentamientos

humanos, con las de los diversos sectores de la actividad del país. Lo que da un total de 14 volúmenes en 1 060 páginas.

Estos documentos constituyen la primera versión formal del Plan que se elabora desde que fue promulgada la Ley General de Asentamientos Humanos y existe el propósito de integrar nuevas versiones en los periodos 1979-1980 y 1981-1982.

Desde la presentación del PNDU por el secretario de la SAHOP, aflora la interrogante básica:

[. . .] Para el año 2 000, 80% de nosotros vamos a estar en las ciudades. En dónde y cómo, esa es la cuestión.

Al mismo tiempo, se le da fundamento a la SAHOP, como elemento motor para llevar a cabo el Plan,² pues desde el punto de vista institucional, la reforma administrativa establecida a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública, del 30 de diciembre de 1976, sienta las bases para una mejor organización y homogeneidad en los criterios para resolver problemas sectoriales. Sin embargo, parece ser demasiado pretencioso afirmar que

[. . .] El Gobierno de la República se ha organizado para atender en forma conjunta y coordinada los requerimientos del desarrollo, así como para propiciar el necesario equilibrio en los asentamientos humanos dentro del territorio nacional.³

Pues basta con adentrarse un poco, por ejemplo, dentro de algunas llamadas *cabezas de Sector*, o de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), o alguna empresa descentralizada o de participación estatal, para detectar la falta de organización y el simple quehacer solamente para llenar expedientes, pero sin un sentido de organización, análisis y coordinación con una perspectiva objetiva de nuestra realidad nacional.

² “[. . .] como primera medida para atender los graves problemas que plantea el desarrollo de los asentamientos humanos en nuestro país, [. . .] instrumentar los mecanismos legales y administrativos para encauzar su solución y para hacer operantes los mandatos de la Ley General de Asentamientos Humanos, sustituyendo la coordinación de este sector por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la cual corresponde formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, promover el desarrollo de la comunidad, así como formular y conducir los programas de vivienda”. Pedro Ramírez V., presentación del PNDU, Vol. I.

³ Palabras del presidente de la República, José López Portillo, en su *Primer Informe de Gobierno*, México, primero de septiembre de 1977.

En este documento, se exponen tras el análisis de la situación actual de los problemas de los asentamientos humanos y su perspectiva, y a la luz del planteamiento de los objetivos principales del ordenamiento del territorio, los lineamientos, la estructura y los componentes de la política territorial, para los que plantean objetivos específicos, políticas y programas de acción, de acuerdo a sus niveles de agregación. Asimismo, se definen algunas pautas para las acciones sectoriales, que inciden en el caso y, por último, como parte importante de la estrategia, se presentan programas operativos de acciones e inversiones, conforme a las políticas y estrategias establecidas en el documento.

Dichos programas, comprenden diversos tipos de acciones con otros sectores y la proposición de algunos instrumentos y responsabilidades para llevarlos a la práctica.

El documento general, no obstante haber sido realizado por un elevado número de especialistas en casi todas las ramas de la ciencia a las que compete el asunto de los asentamientos humanos (y decimos *casi*, porque es notoria la falta de un contrapeso en algunas de las cuestiones que incumben a profesionales de las ramas humanísticas, como más adelante se remarcará), padece de numerosas deficiencias. Algunas producto de los clásicos «trabajos al vapor» dentro del sector público, otras desgraciadamente de más fondo, los cuales conllevan fallas estructurales o enfoques clasistas que irremediamente limitan el alcance del PNDU y posiblemente hasta de su operación.

De las deficiencias englobadas dentro del primer tipo, por brevedad sólo señalaremos algunas, como el situar en el mapa titulado *Población de las ciudades al año 2000* (tendencia tradicional) (Vol. I, p. 57) a Ciudad Obregón, Son., en la línea fronteriza con el estado de Chihuahua; el situar en el mapa *Fuentes de contaminación* (libro 4. Ecología Urbana, mapa 8) al Río Guayalejo, Tamps., en la zona de Alvarado, Ver.; o la mala redacción y ejecutividad administrativa de los elaboradores del volumen III (*Compromisos, Recursos y Proyecto de Reglamento*), del cual, como muestra basta un botón (p. 2):

Los recursos adicionales, se refieren a las cantidades de dinero que se requerirán para cumplir determinadas metas sociales y de apoyo a la actividad económica las cuales son de importancia en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Estas determinaciones tendrán que tomarse por la más alta autoridad política, con el fin de que determine cuáles son los beneficios que se pueden otorgar a la población, en relación a la capacidad económica del país.

En realidad, eso sería *peccata minuta* si no se tratara de un documento que pretende regir los destinos en los asentamientos humanos de México, por lo menos mientras dura el presente régimen presidencial, pero no siendo así, el trabajo debe estar por encima de las elaboraciones al vapor y la escasa supervisión antes de ser dada a conocer.

Entre las metas principales que el PNDU se establece para el año de 1982, están reducir el crecimiento poblacional en los estados que integran la Comisión de Conurbación del Centro del País, por medio de: apoyo al desarrollo de las zonas expulsoras de población hacia esta región, para que en 1982 concentre únicamente el 31.4% de la población; propiciar la orientación de los flujos migratorios y el arraigo de la población en los estados de la costa del Golfo (Tamaulipas, Veracruz y Tabasco) para que en el año mencionado, el porcentaje de población asentado en ellos, se haya incrementado al 15% del total nacional; consolidar la participación relativa de los estados del Noroeste (Sonora y Sinaloa), del Noreste (Nuevo León y Coahuila) y de la Península de Yucatán, para que mantengan porcentajes de población similares a los actuales; lograr que la población localizada en las áreas inferiores a los 500 metros sobre el nivel del mar, se incremente al 20% para 1982; reducir la tasa de crecimiento de la población al 2.5% anual, para que en el año mencionado no se supere la cifra de 16.5 millones de habitantes en el área Metropolitana de la ciudad de México; reducir el crecimiento de nuevas inversiones en los sectores industrial y de servicios en la AMCM para aumentar (y aunque el plan dice «disminuir») su participación relativa en el resto del territorio nacional; lograr que en el periodo 1978-1982, el 20% de las inversiones federales en infraestructura inter e intraurbana se orienten hacia zonas de acción prioritaria; y lograr que en el mismo periodo, el producto industrial de las áreas que se localizan fuera de las metrópolis, se eleve al 30% del total nacional.

De las metas específicas para la política de ordenamiento del territorio para 1982, sobresalen las de promover la localización de industrias en los parques y ciudades industriales existentes en zonas prioritarias, para lograr su saturación; diseñar y establecer en 1978, un mecanismo de financiamiento orientado a la desconcentración industrial; operar a partir de 1979, un sistema tarifario diferencial que refleje el costo de los servicios; apoyar la aplicación de programas para el desarrollo de agroindustrias y artesanías, en cinco de las ciudades de menor rango que integran cada uno de los sistemas urbanos integrados; programas sectoriales de apoyo a las áreas rurales, teniendo como base las ciudades menores del Sistema Urbano Nacional (SUN); contar en

1982, con 800 localidades donde se concentren los servicios para la población dispersa; asegurar la comunicación eficiente con las ciudades intermedias y menores; operando eficientemente la red troncal que liga a las ciudades del SUN, y construir o complementar en el periodo de referencia, los ejes viales transversales Golfo-Pacífico, que incorporen a los centros económicos de mayor potencial.

Para las acciones a corto y mediano plazo, el Plan ha definido ciertos subsistemas (once en total) en base a su densidad de población, los cuales deberán apoyarse en función de la disponibilidad de recursos naturales, sus posibilidades de crecimiento autosostenido y sus efectos en el desarrollo de la región donde se ubican. Tales subsistemas forman parte de los sistemas urbanos integrados y se han seleccionado para iniciar acciones específicas con las modalidades de impulso, consolidación o control según el caso.

El Plan señala que la SAHOP integrará sus programas de dotación de infraestructura interurbana dando atención a las áreas prioritarias, y fomentará la integración de programas intersectoriales de acción conjunta, que promuevan la inversión en esas zonas.

Como podrá observarse, el PNDU cubre una extensa gama de metas e instrumentos para llegar a los objetivos deseados.

La elaboración del plan estaría destinada al fracaso y a su inoperatividad, de no contemplar la dinámica del todo.

El sistema económico es excesivamente complejo. Si se planea para aumentar la producción de relojes, al mismo tiempo se debe planear el incremento de la producción de cuanto es complementario a los relojes, esto es, todo lo que se usa en los relojes o en la fabricación de los mismos, y reducir la producción de todos los sustitutivos de los relojes y de los elementos integrantes de los sustitutivos.⁴

¿Cuáles son los elementos que no contempla el susodicho Plan o por lo menos debieran mencionarse?

Tenencia de la tierra. Nunca se menciona la problemática de la tenencia de la tierra, ni siquiera de manera ligera se esboza la intención, ya no de terminar sino por lo menos de limitar la participación nociva de los fraccionadores urbanos y sus ligas con las autoridades locales que solapan el despojo a los campesinos de

⁴ W. A. Lewis, *La planeación económica*. México, Fondo de Cultura Económica (Breviario Núm. 62), 1957, pp. 18-19.

las áreas agrícolas cercanas a las ciudades para después especular con ellas para efectos residenciales. En plena actualidad esta situación: 1977, primer año de la supuesta operación del PNDU, y el crecimiento más que nunca, de las nuevas áreas fraccionadas alrededor de la ciudad de México por empresas inmobiliarias privadas y con la participación directa de los gobiernos de los estados de México y Morelos en esa actividad. ¿Qué hay del Plan entonces?

Población. El PNDU muestra preocupación por la mala distribución de la población y planea controlarla. Pero para ello, no sólo debe pensarse en los movimientos demográficos en sí mismos, sino en la actividad productiva que induce esos desplazamientos. Es cierto que una de las consignas del actual régimen es la «Alianza para la producción», pero ¿ésto implica sólo el sacrificio de los trabajadores con sus ingresos congelados, mientras los empresarios actúan como les viene en gana con lo de la «liberación de los precios»?

¿Cómo resolver, por ejemplo, el problema de los trabajadores migratorios en el Noroeste, quienes realizan actividades agrícolas temporales a través solamente de “[...] instrumentar la participación en la planeación territorial de las once ciudades de la región; orientación de la migración tanto la que se dirige al exterior como la que es rechazada, y el desarrollo de programas para atender a la población flotante que realiza actividades agropecuarias temporalmente?” (Documento 7, p. 33), si los mismos nativos de la región al mismo tiempo que los contratan, rechazan su asentamiento definitivo. Esto definitivamente no puede solucionarse con la sola actividad industrial, la cual ha demostrado no tener la capacidad de absorción de los trabajadores desplazados del campo. Por ello, es menester usar soluciones a través de las cuales se permita a esos migrantes una ocupación permanente para subsistir por lo menos.

Asimismo, el aspecto de la dispersión demográfica se aborda dentro del Plan, aunque no de una manera profunda. De cualquier forma, si es que no profundizaron el problema por limitaciones de espacio, seguramente deberán tener consideradas las experiencias de diversas instituciones y dependencias, oficiales y particulares, que trabajan en el medio rural y han trabajado ya algo dentro de los grupos dispersos a través de programas educativos, de regularización de tenencia de la tierra, dotación de servicios básicos, aprovechamiento de fuentes de energía no convencional, etcétera, medidas que en conjunto tienden a hacerlos participar en el desenvolvimiento regional rural.

Y ya que se habla de participación de las comunidades, habíamos mencionado que el libro 7 de los Documentos trataba específicamente la *participación de la comunidad*. Es indudable que todos estamos de acuerdo dentro del objetivo del Plan, en la distribución racional de los asentamientos humanos, pues al observar la gran concentración y centralización de actividades en la ciudad de México y otras pocas que le siguen en el camino no nos queda sino buscar soluciones adecuadas. Con lo que no estamos de acuerdo es con los medios para llevarlo a cabo.

El Plan señala que

La participación de la comunidad debe darse con igual intensidad en todo el ámbito del territorio, no solamente en aquellas regiones del país por el PNDU señaladas como prioritarias, sino también en aquellas que no recibirán en igual magnitud el impacto del apoyo federal en materia de asentamientos humanos. (p. 22)

¿Por qué entonces beneficiar a unos cuantos centros urbanos prioritarios, mientras hay otros que sin recibir nada a cambio, cada vez se cansan más de ser solamente sujetos de extracción de riquezas y energéticos sólo para alimentar al monstruo metropolitano?

Es un hecho real que la política urbana que se pretende adoptar en México ahora a través del Plan, bajo el sistema de «polos de crecimiento» es un fracaso,⁵ pero si el gobierno federal insiste en tratar de poner en práctica dicha política urbana, sólo se estaría comprobando nuestra afirmación relativa a no querer dar solución a problemas sociales de las mayorías, sino a necesidades de alianza y fortalecimiento con el sector empresarial privado-gubernamental para su propio beneficio de clase en el poder. Para tal efecto, el aparato institucional que se pretende armar de una subcomisión compuesta por las principales organizaciones de los sectores privado y social con derecho a voz, pero sin voto, no deja de ser sino un instrumento burocrático más para aumentar las nóminas gubernamentales, servir de trampolín político a oportunistas, y mediatizar más a la población trabajadora.

⁵ “[...] la experiencia ha demostrado que esta clase de políticas no corrige siquiera el problema de la desigualdad regional ni, mucho menos, las desigualdades sociales que constituyen su esencia”. David Barkin, “Cuba: evolución de las relaciones entre el campo y la ciudad”, en la revista *Comercio Exterior*, vol. 28, Núm. 2, México, febrero de 1978, p. 136.

Nos hemos referido con mayor énfasis a las carencias o limitaciones del Plan, en cambio, tal vez hubiese dado una imagen de trabajo más serio de no haberse excedido en demagogia en algunos de los documentos.

Vivir en libertad implica tener y afrontar problemas [...] ello no convierte al régimen de libertad en un problema en sí. Porque vivir los problemas representa la oportunidad de ejercitar el ingenio, de probar nuestra imaginación para resolverlos, en tanto que la forma en que vivimos y enfrentamos esa realidad emana de —y corresponde a— nuestra idiosincracia. En la democracia constitucional que aspiramos a perfeccionar encontramos el ambiente propicio, los lineamientos para ejercer nuestra libertad. (Libro 7, p. 3.)

Si esto fuera así, entonces ¿para qué preocuparnos por elaborar planes de desarrollo?

Para finalizar surgen dos interrogantes más: ¿a qué monto asciende la realización y ejecución del PNDU y con cuáles recursos se va a financiar? No lo sabemos. Probablemente con ventas de petróleo o mayor endeudamiento.

De hecho, no se conoce cuál ha sido la suerte del multicitado documento respecto a la aprobación o no del presidente de la República. De cualquier manera, una realidad es que se ha difundido, lo cual permite expresar multitud de opiniones controvertidas, útiles para una posibilidad de reelaboración o, por lo menos, ajustes considerables, en beneficio sobre todo de los pobladores oprimidos del campo y la ciudad.