

CAPITULO II

PLANEACION DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN MEXICO.....	69
Estructura Urbana en México y las Ciudades de Tamaño Intermedio	73
Proceso de Planeación Urbana.....	77
Los tres niveles de Gobierno y la instrumentación del proceso de planeación urbana.....	78
Instituciones e instrumentos de coordinación a nivel federal.....	78
Instituciones e instrumentos de coordinación a nivel estatal y municipal.....	81
Planes de desarrollo urbano, usos del suelo y contaminación.....	82
Planes de desarrollo urbano	82
Compatibilidad de usos del suelo	84
Fuentes indirectas de contaminación.....	86
Regulación del Suelo y Administracion Urbana	88
Autorización de proyectos	89
Procedimiento normal	90
Vía económica	91
Vía informal	91

**PLANEACION DE LAS
CIUDADES INTERMEDIAS
EN MEXICO**

"Convertir el caos al orden, hacer que las ciudades sean habitables, impedir un inadecuado desarrollo, encauzar la prestación de los servicios necesarios y establecer un control sobre los usos del suelo. Esto es más fácil decir que hacer"

Charles Abrams⁴⁵

Para analizar el proceso de planeación urbana en México, debemos considerar algunos aspectos históricos, sociológicos y culturales que influyen en el mismo.

Si se define a una ciudad sólo en forma cuantitativa, se obtendrá una idea limitada de lo que realmente es. Las ciudades no son solamente números o edificios; tienen inherente una esencia, un carácter que las hace distintas entre sí. Si bien es cierto que este carácter se expresa en las edificaciones y en las cifras, no proviene de ellas. Los forjadores de la configuración espacial de cada ciudad

45 Abrams, Charles, "The uses of land in cities", *Scientific American*, pp. 151-160.

son sus habitantes. Su forma de ser, sus costumbres, sus necesidades y su ambición de trascender, imprimen un sello particular a cada lugar.

Así, la conformación de las ciudades responde a tradiciones, costumbres, necesidades, y a diversos factores geográficos, históricos y regionales.

Las ciudades fueron hechas por los hombres y para los hombres; por lo mismo, es estéril tratar de definir las sin que éstos sean tomados en cuenta.

Son los hombres los que deciden la vocación de cada ciudad, su razón de ser. Cada una de ellas se logra en respuesta a las necesidades inmediatas y futuras de los pobladores. Cuando solamente se atienden las necesidades inmediatas, se corre el riesgo de la ineficiencia y el caos, ya que una ciudad cuyo desarrollo no es previsto puede no expresar ni satisfacer las expectativas, exigencias y demandas de sus habitantes en el largo plazo. Si se consideran únicamente las necesidades futuras, imperará solamente la esperanza de que en el futuro se resuelvan los problemas del presente.

La ciudad requiere de un proceso dinámico que incluya tanto soluciones para resolver problemas cotidianos, como metas proyectadas a largo plazo, que puedan definir su estructura y garantizar una elevada calidad de vida a sus ciudadanos. Por ello, actualmente ha adquirido una gran importancia la planeación y el diseño adecuado de las ciudades, pensando, sobre todo, en la satisfacción presente y futura de los intereses y necesidades de los habitantes y de las comunidades.

Las ciudades de *tamaño intermedio* son aquellas que todavía no se han convertido en un área metropolitana, pero que tampoco conforman un pequeño núcleo rural. En ellas hay un equilibrio entre las oportunidades que ofrece la ciudad y las desventajas y deseco-

nomías características de un asentamiento metropolitano no controlado.

Es importante aclarar que la zona metropolitana es una extensa área urbana donde los límites de diversas ciudades se pierden para convertirse en una sola unidad, participando en ella diferentes entidades administrativas y políticas. Cada área metropolitana, generalmente, alberga a más de un millón de habitantes, por lo que constituyen grandes centros comerciales e industriales.

Actualmente, se han acelerado los procesos de urbanización de las ciudades intermedias y se ha incrementado su participación en la generación de riqueza. Puesto que disponen de tierra vacante que posibilita el crecimiento de la ciudad, constituyen una alternativa para la descentralización de las actividades tanto gubernamentales como privadas de las zonas metropolitanas.

Estas ciudades ofrecen la oportunidad para crecer con orden y satisfacer las expectativas de sus habitantes. En el ámbito regional permiten, a futuro, crear una estructura urbana nacional equilibrada, garantizando una satisfacción más eficiente y justa de las necesidades y demandas, así como una mejor prestación de servicios, proporcionando con ello ahorros de diversa índole a la sociedad en su conjunto.

ESTRUCTURA URBANA EN MEXICO Y LAS CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO

El desarrollo regional se ha caracterizado por la elevada concentración poblacional, así como por la gran dispersión de las pequeñas localidades. "Cuatro grandes zonas metropolitanas en el país —la del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla— albergan 21.7 millones de habitantes. Asimismo, en más de 150 mil localida-

des menores de 2,500 habitantes viven 23.3 millones de personas. A la vez, 78 ciudades intermedias concentran el 33.4 % del total de la población nacional, con rangos que oscilan entre 100 mil y 1 millón de habitantes.⁴⁶

Estos datos reflejan la creciente problemática que se vive en nuestro país por la desigual distribución de los asentamientos poblacionales, lo que podría incrementar, en el corto o mediano plazos, las diferencias existentes en el desarrollo regional; de ahí la importancia de establecer, a tiempo, un adecuado mecanismo de planeación urbana que considere estos problemas, así como la prevención de los mismos.

El propósito de la planeación regional e interna de las ciudades es buscar un equilibrio entre el patrón de distribución territorial de la población y la protección de los recursos naturales, sobre todo ante el nuevo contexto socio-económico y la apertura comercial, lo cual provocará movimientos migratorios hacia las ciudades en las que las nuevas actividades económicas generarán un mayor desarrollo y, por lo tanto, nuevas expectativas de trabajo.

Es importante destacar que la distribución del suelo está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades y servicios básicos, espacios habitacionales, sistema de transporte, espacios recreativos, para la producción y el comercio. Estos elementos configuran a las ciudades intermedias como la opción geográfico-espacial que cuenta con los medios y las condiciones suficientes para cumplir con los objetivos del desarrollo social y económico del país.

Sin embargo, los 78 centros poblacionales considerados en el Programa de 100 Ciudades dentro de la categoría de 100 mil a un millón de habitantes están empezando a padecer los impactos negativos en el medio ambiente debido a la concentración excesiva de la población y al creciente desorden urbano (ver anexo 17).

46 *Op. cit.*, *Indicadores Sociodemográficos y Económicos*, p. 7.

Estas ciudades han aumentado en espacio y número dentro de la estructura urbana en México. En 1950 existían siete ciudades de este tipo con una población total de 900 mil habitantes; en 1976, aproximadamente 36 con una población de 7.4 millones,⁴⁷ y, como se mencionó anteriormente, en 1992, 78 ciudades que representaban ya el 33.4% de la población nacional.⁴⁸ De 1980 a 1990, las ciudades de tamaño intermedio crecieron con un índice anual de un 5.3%, superior al índice anual de 3.6% de las ciudades más grandes. Mientras que en 1980 uno de cada cinco mexicanos vivía en una ciudad de tamaño intermedio, en 1990 la proporción fue uno de cada cuatro. Para el año 2000 se tiene considerada una población de 27.5 millones de habitantes asentados en este tipo de concentraciones urbanas.⁴⁹

De las 78 ciudades actuales de tamaño intermedio, 28 son capitales estatales, en donde se localizan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Estas ciudades muestran una diversidad económica que propicia un crecimiento futuro, por lo que se constituyen en principales promotoras del desarrollo. Seguramente será en estas ciudades donde se dé un crecimiento poblacional mayor y, por ende, también en las que se necesitará dar una atención prioritaria de las políticas del crecimiento urbano.

Otras ciudades intermedias, que no son capitales, han crecido por el impulso de las comunicaciones, el comercio, el turismo y la industria, y las más pequeñas ya están desarrollando el potencial, en recursos, para una expansión a futuro.

Las ciudades de tamaño intermedio en México son reflejo de su historia, de sus habitantes, así como de las organizaciones públicas y privadas creadas por los mismos, por lo que la forma de vida que actualmente se tiene es resultado de las decisiones que

47 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*.

48 SEDUE, *Indicadores Sociodemográficos y Económicos*, p. 7.

49 SEDUE, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, p. 22.

toman las autoridades y de la escasa participación de la ciudadanía.

Una constante en estas ciudades es que están siguiendo el mismo patrón de crecimiento de la Ciudad de México, permitiendo el desorden en la expansión urbana y la falta de respeto a la vocación del suelo, lo que ocasiona altos gastos en infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios y deterioro al medio ambiente; efectos que pudieron haber sido menores si el interés particular no se hubiera antepuesto al interés de la sociedad.

La grave situación que afecta a la gran urbe mexicana y actualmente a las ciudades intermedias de la República nos hace pensar que si las autoridades no generan nuevos mecanismos para la toma de decisiones, donde se consideren las medidas preventivas y correctivas necesarias, los impactos podrían acrecentarse y volverse incontrolables, pese a la advertencia de la ciudadanía, que ha demandado y cuestionado las acciones de la autoridad gubernamental en este ámbito.

Es por ello que las ciudades intermedias, tanto las que son capitales como las que no lo son, deben garantizar a futuro, y mediante instrumentos apropiados de planeación, un asentamiento urbano con la respectiva atención y cuidado al medio ambiente. Este es, de hecho, el punto medular del mecanismo de participación gobierno-sociedad civil que se propone en el capítulo IV de este trabajo.

Finalmente, es importante hacer notar que el desorden urbano ha provocado reacciones y protestas aisladas de ciudadanos a los que han afectado los cambios indiscriminados en los usos del suelo y la irracional autorización de permisos de construcción. Esto ha ido deteriorando la calidad de vida de todos los estratos sociales, al igual que los impactos negativos ocasionados al entorno ecológico, sobre todo.

PROCESO DE PLANEACION URBANA

Planear una ciudad debe ser un proceso dinámico y permanente, en que participen todas las entidades, tanto gubernamentales como privadas, que permitan la reflexión y el equilibrio basado en las necesidades y los requerimientos de la sociedad.

Como se mencionó en el capítulo I de este trabajo, el proceso de planeación urbana de las ciudades en México se fundamenta en el artículo 27 de la Constitución Federal y tiene como guía la Ley General de Asentamientos Humanos. Al mismo tiempo, el sistema de planeación establece las normas y funciones para los Estados y Municipios.

De esta manera, la Ley General de Asentamientos Humanos determina, dentro de las más importantes, las siguientes atribuciones a los Estados y Municipios.⁵⁰

Artículo 8º. Corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, así como formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, vigilando y evaluando su cumplimiento.

Artículo 9º. Compete a los municipios formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que deriven de éstos, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local. Así mismo, les corresponde regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.

50 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Asentamientos Humanos*, del 21 de julio de 1993, art. 8 (fracciones I, II, VI y VII) y art. 9 (fracciones I, II, VII y IX), Diario Oficial de la Federación, pp. 4 y 5.

Sin embargo, es necesario señalar que son los gobernadores de los estados los responsables de la congruencia que debe prevalecer entre sus planes estatales y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, promoviendo la cooperación de los funcionarios federales a fin de llevar a cabo las acciones previstas en dichos planes, con la participación que corresponda a los presidentes municipales.

Asimismo, son muy pocos los planes estatales vigentes y menos aún los que tienen una instrumentación efectiva. Hace falta una revisión profunda de las carencias existentes en los mismos, y fortalecer la participación de los municipios en la planeación y en la instrumentación de las acciones.

Los tres niveles de gobierno y la instrumentación del proceso de planeación urbana

Instituciones e instrumentos de coordinación a nivel federal

Las principales instituciones encargadas de instrumentar el proceso de planeación a nivel federal, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, son: la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Reforma Agraria (ver anexo 18), la Procuraduría Agraria (ver anexo 19) y la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (ver anexo 20). Esta relación se lleva a cabo dentro del marco del Convenio de Desarrollo Social de cada uno de los estados de la República.

La primera de estas Secretarías proporciona coordinación y asistencia técnica a los Gobiernos Estatales y Municipales en la creación de planes maestros y parciales, así como la autorización

de recursos. Las últimas tres dependencias, en cambio, son responsables del proceso de regularización de la tierra cuando cambia del contexto rural al urbano. Además, la Procuraduría Agraria atiende los recursos interpuestos que tienen los ejidatarios o comuneros en cuanto a dotación de tierras. Sin embargo, en este último aspecto hace falta un mayor control, puesto que muchas tierras han sufrido diversas invasiones (con los cambios de los usos del suelo) por no contar con una planeación adecuada y viable que prevenga esta situación. Es necesario, también, establecer medidas de tipo preventivo para brindar, de manera permanente, una garantía en la seguridad de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, en lo referente a inversión pública, existe en la actualidad el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL) que establece la coordinación entre Federación, Estados y Municipios. Este Convenio constituye el instrumento jurídico y administrativo encargado de concertar y coordinar las acciones de planeación regional entre los distintos organismos de la Administración Pública.

El CODESOL fue creado como un mecanismo de descentralización y desarrollo regional para coordinar acciones y recursos, así como para transferir a los estados y municipios programas y responsabilidades con el objeto de orientar un desarrollo más equilibrado y disminuir las desigualdades regionales.

Es importante señalar que cada uno de los ayuntamientos puede participar, mediante el Comité de Desarrollo Municipal, en el COPLADE (Comité de Planeación de Desarrollo Estatal) incorporando sus prioridades y propuestas al Plan Estatal de Desarrollo Urbano, ya que en diversas acciones de los actuales convenios está involucrado un gran número de programas a nivel municipal.

Así, en el marco del CODESOL, "se otorgarán recursos públicos destinados a obras urbanas en las ciudades (contempladas dentro del Programa de 100 Ciudades) de los estados y municipios que tengan vigentes y cumplan con los planes de ordenamiento y regulación de los usos del suelo. De esta forma, con el Convenio

de Desarrollo Social se pretende consolidar la coordinación entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, permitiendo que mediante la planeación financiera regional se vinculen los recursos locales, las transferencias federales, las fuentes de crédito y la aportación de beneficiados".⁵¹

En este sentido, existen algunas instituciones financieras que se orientan al funcionamiento del desarrollo urbano y la vivienda, y son las siguientes:

Banco Nacional de Obras Publicas (BANOBRAS) y Nacional Financiera (NAFIN); son organismos financieros que otorgan créditos para el apoyo de obras diversas, como las viviendas de interés social, por ejemplo.

Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO); atiende a grupos organizados populares asalariados y no asalariados, cuyos ingresos familiares no rebasan 2.5 veces el salario mínimo.

Fondo de Vivienda (FOVI); es un organismo que, a través de la banca, otorga créditos para vivienda de interés social.

Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (FOVISSSTE); es la institución que atiende a los trabajadores al servicio del estado, y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), a los trabajadores de empresas privadas.

Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU); atiende las demandas de vivienda de los grupos populares asentados en el Distrito Federal.

Asimismo, existen delegaciones estatales de cada uno de estos organismos de vivienda, excepto del FIVIDESU.

51 Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Regulación de Uso del Suelo y Administración Urbana*, Taller Regional Colima, Jalisco, Nayarit y Michoacán, marzo de 1993, pp. 7, 110 y 115.

Estas instituciones apoyan a los gobiernos locales y estatales en la administración y prestación de los servicios de vivienda, transporte, drenaje, agua, parques industriales y otros.

Instituciones e instrumentos de coordinación a nivel estatal y municipal

A nivel estatal, existe la Secretaría de Desarrollo Urbano o de Desarrollo Social o su equivalente, que se encarga, entre otras funciones, de llevar a cabo la planeación de los asentamientos humanos y dictar las normas a que deben sujetarse las áreas o predios no urbanizables por tratarse de zonas históricas, arqueológicas, forestales o de otra índole.

Asimismo, a esta Secretaría le corresponde analizar estudios y dictaminar la conveniencia de las obras proyectadas en el estado del que se trate, por instrucciones de los ayuntamientos de la entidad o de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano en caso de que existiera. Estas funciones varían de acuerdo con las características y necesidades de cada entidad. Así, por ejemplo, en el estado de Querétaro existe la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología que engloba en una sola dependencia las funciones de asentamientos humanos y de prevención de la contaminación ambiental.

Es importante destacar que dentro del COPLADE hay subcomités encargados de administrar los recursos de diversas áreas, como es el caso del subcomité de vivienda, responsable de planear y otorgar créditos y construir vivienda en los estados con base en las solicitudes presentadas.

En lo que respecta al nivel municipal, existe una Dirección de Planeación, Obras y Servicios Públicos o su equivalente, según el ayuntamiento de que se trate, puesto que en algunas entidades se denomina Dirección de Obras Públicas, en cuya estructura se en-

cuentra un área de planeación urbana. En términos generales, esta Dirección se encarga, de acuerdo con el artículo 23 del Proyecto de Código Urbano, de evaluar y elaborar programas municipales de desarrollo urbano y de vivienda. Asimismo, otorga licencias y permisos de construcción de fraccionamientos, condominios y de otras obras urbanas.⁵²

Planes de desarrollo urbano, usos del suelo y contaminación

En el proceso de planeación existen 3 elementos que son fundamentales para comprender la problemática y la perspectiva urbana en México: los planes de desarrollo urbano, los usos del suelo y las fuentes indirectas de contaminación.

Planes de desarrollo urbano

Los planes de desarrollo urbano tienen como propósito fundamental consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de los centros alternativos, particularmente ciudades de tamaño intermedio, y lograr una mejor integración rural y urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas.

"La regulación del uso del suelo y la administración urbana local son aspectos que el gobierno federal, en su carácter de conductor de la política general de desarrollo urbano nacional, apoya a través del Programa de 100 Ciudades".⁵³

Con el propósito fundamental de fortalecer la participación de

52 Talleres Regionales sobre Regulación de Uso del Suelo y Administración Urbana 1993, *Proyecto de Código Urbano Tipo para las Entidades Federativas*, art. 23.

53 *Op. cit.*, Programa de 100 Ciudades, p. 9.

los estados y municipios en las decisiones de su propia constitución urbana, "los planes y/o programas de desarrollo urbano estatales, municipales, de ordenación de zonas conurbadas, de centros de población, parciales y regionales, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados a través de las coordinaciones que para tal efecto establezcan el Gobernador, los Presidentes Municipales, las Comisiones Estatales y Municipales, respectivamente, y, en su caso, la Federación. Una vez aprobados los programas de desarrollo urbano por las instancias competentes, se publicarán en forma abreviada dentro de los veinte días naturales siguientes, en el periódico oficial del estado, en los diarios de mayor circulación en la entidad, y se inscribirán, posteriormente, en el Registro Público de la Propiedad y en los registros de planeación de desarrollo urbano que corresponda".⁵⁴

En este proceso llama la atención que los ayuntamientos, a pesar de las facultades constitucionales que poseen y de las atribuciones que le asignan las leyes ya mencionadas, son aún dependientes de los estados y de la federación por carecer de una completa autonomía de recursos y por la ausencia de mecanismos efectivos de participación y control en la planeación de sus ciudades.

En México existen alrededor de 500 planes o esquemas para los centros de población. Casi 90 de ellos están resumidos en mapas urbanos que tienen carácter de "consulta pública". Asimismo, se cuenta con 31 planes estatales de desarrollo urbano, un plan por cada Entidad Federativa, y seis planes para ordenar zonas conurbadas. Se han elaborado aproximadamente 210 planes parciales para ciertas áreas urbanas, así como 46 programas por sector para vialidad y transporte, 82 programas semestrales para ciudades prioritarias y 700 planes o programas de desarrollo urbano de las ciudades.⁵⁵

54 *Op. cit.*, Programa de Regulación de Uso del Suelo y Administración Urbana, p. 73.

55 Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Asuntos Jurídicos, 1993.

Como se ha podido constatar, en los últimos años se ha estado trabajando con mayor atención en los planes de desarrollo urbano de las ciudades, ya que es en este nivel de planeación donde se puede tener una mayor incidencia en la regulación de los usos del suelo, por lo que debería corresponder únicamente a los ayuntamientos formular, aprobar y administrar los planes y programas de desarrollo urbano de las ciudades ubicadas dentro de su territorio. Es precisamente en este punto donde falta mucho por hacer.

La acción del gobierno federal, como promotor, se ha centrado en la elaboración de planes que son aprobados por los Congresos de los Estados y revisados cada cinco años. En este proceso, los municipios, como ya lo habíamos mencionado, y a pesar de lo estipulado en la legislación correspondiente, no tienen participación alguna.

Es necesario reiterar que los municipios deben participar en la elaboración de sus propios planes de desarrollo urbano ya que es donde se conocen mejor, pues se viven de cerca, tanto los problemas como las necesidades de expansión urbana, así como los posibles daños al medio ambiente.

Sin embargo, actualmente ocurre lo contrario. Los municipios tienen únicamente la función de aplicar la norma: la Dirección de Obras Públicas, perteneciente a los ayuntamientos, es el área encargada de ello.

Compatibilidad de usos del suelo

El *uso del suelo* se refiere a las características que reúne un espacio de tierra que permite que se satisfagan las necesidades de los habitantes en cuanto al desarrollo de sus actividades económicas, de servicios y de esparcimiento en una zona determinada. La localización, las características del suelo, así como la densidad de po-

blación, son algunos de los factores que influyen en la manera como el suelo va a ser organizado, y crean el perfil y diseño de una comunidad.

Los usos del suelo son los espacios donde las actividades económicas se van a desarrollar, donde se edificarán las viviendas y se establecerán las áreas verdes, en síntesis, donde la vida de los habitantes se desarrollará. Los usos del suelo pueden ser de tipo residencial, industrial, comercial, espacios abiertos, servicios, vialidades y tierra vacante.

La *vocación del uso del suelo*, en cambio, se refiere a las propiedades físicas y a la localización de una porción de tierra que puede ser utilizada para el proceso de urbanización o de algún tipo de uso en particular, ya sea residencial, comercial, área verde u otro, con el objeto de tener el mayor rendimiento posible tanto para preservar al medio ambiente como para lograr una alta rentabilidad.

En este sentido, la *compatibilidad de usos del suelo* se da cuando existe una combinación de diferentes usos del suelo, aprovechando su vocación, que permita tener en la zona un equilibrio entre un alto rendimiento económico y una elevada calidad de vida.

Partiendo de que cada porción de tierra es único y que se pueden desarrollar actividades y funciones en cada una de éstas, la compatibilidad de usos de suelo debe buscar minimizar los impactos negativos sobre el medio ambiente y considerar la salud, la seguridad y la accesibilidad como elementos integrantes de un proceso conjunto y sistemático.

Prevenir y mitigar los impactos ambientales -resultado del crecimiento de las ciudades- es un propósito que no se ha cumplido por falta de control y de una efectiva aplicación de las normas y regulaciones (tanto de medio ambiente como de desarrollo urbano) por parte de los tres niveles de gobierno, así como por la ausencia de una participación ordenada de la sociedad civil en este tipo de

asuntos. Este es precisamente el problema que pretende solucionar la propuesta que sustenta el análisis en este trabajo.

La distribución de los usos del suelo, parte medular de la estructura de una ciudad, ha respondido básicamente a intereses particulares, sin considerar el interés general de la sociedad. Las decisiones con respecto a la ubicación de nuevos asentamientos no han evaluado la importancia que tiene el tipo, la cantidad y la calidad del suelo, generando con ello efectos negativos que afectan el nivel de vida de los ciudadanos en su conjunto, sobre todo la contaminación ocasionada por las fuentes indirectas, las cuales son producto de la distribución inadecuada de los usos del suelo y de la relación que se da entre éstos.

En efecto, dos variables básicas interactúan para provocar la contaminación ocasionada por fuentes indirectas: la localización y la compatibilidad de los usos del suelo.

Fuentes indirectas de contaminación

La ubicación del predio, el destino y vocación del suelo, así como la relación que existe entre los diferentes usos del suelo ocasionan lo que se denomina *fuentes indirectas de contaminación*. Por ejemplo, en una zona o área determinada donde, por incompatibilidad de usos de suelo y por no respetar la vocación de los mismos, el alto grado de movimiento de agentes económicos exige mayor cantidad de vehículos generadores de humos y congestionamientos, los cuales atentan contra la salud de los habitantes y el equilibrio ecológico en general.

La frecuencia de los viajes de los medios de transporte está relacionada a las condiciones físicas y técnicas del parque vehicular y de la infraestructura, calles, avenidas y carreteras, así como a las necesidades que conlleva cada uno de los diferentes usos del suelo.

De esta forma, una zona de tipo industrial propicia diferentes necesidades de transporte —transporte pesado, ferrocarril, etc.— así como una comercial o residencial. Lo alarmante en este caso, es que las zonas industriales en conjunto producen altos niveles de contaminación tanto de humos como de ruido. Las áreas industriales generan viajes para enviar sus productos al mercado y son también centros terminales de almacenamiento para recibir las materias primas que requiere el proceso de producción. Aunado a esto, están los traslados que deben realizar los trabajadores y ejecutivos que laboran en ellas. A la contaminación generada por estas fuentes indirectas hay que agregar la que corresponde a los procesos mismos de producción.

En la zona residencial, en cambio, se utiliza básicamente el automóvil y el transporte colectivo. Los traslados que origina este uso de suelo son de la casa habitación a la oficina o fuente de trabajo, a la escuela, o al centro comercial. El número de coches que hay en esta zona está determinado, en principio, por la densidad de población y, posteriormente, por el número de personas con la edad mínima para manejar y las capacidades físicas para hacerlo, así como por la capacidad económica que haya para adquirir vehículos.

Por su parte, las áreas comerciales, que son fundamentalmente zonas de atracción de viajes, se desarrollan dependiendo de la concentración y distribución de las tiendas. Los viajes que originan son para la entrega de productos de los centros de distribución y producción, del personal que labora en el lugar y de los compradores o demandantes.

La combinación de estos últimos factores, más los espacios abiertos y zonas de servicio, así como la falta de una planeación efectiva, da como resultado un alto grado de concentración de contaminantes que la propia naturaleza no tiene la capacidad de regenerar. El impacto consecuente repercute directamente en la salud de la población.

Sumado a lo anterior, es importante destacar que aunque la fuente contaminante esté fuera del entorno urbano o habitacional, puede provocar concentración de contaminantes en las zonas pobladas debido a las condiciones climatológicas de la región y a los vientos dominantes, elementos que deben tomarse en consideración cuando se piensa en un nuevo asentamiento.

Por las razones expuestas, la adecuada combinación de los usos del suelo y la acertada localización de nuevos asentamientos son elementos que ayudan a mitigar los impactos ambientales y a maximizar el potencial del ambiente que será disfrutado por la comunidad en su conjunto. Por ello, la distribución espacial del suelo y el ordenamiento urbano por medio de la acción gubernamental deben involucrar la participación ciudadana, permitiendo a las comunidades identificar y valorar las diversas opciones que se le presenten, y establecer metas y objetivos específicos con el propósito de tener la capacidad para responder no sólo en los momentos en que el caos urbano prevalezca, sino para prevenir el desarrollo futuro de sus ciudades.

REGULACION DEL SUELO Y ADMINISTRACION URBANA

Después de haber analizado los aspectos e instrumentos de coordinación utilizados en el proceso de planeación de las ciudades en México, y de haber llegado a la conclusión de que la inadecuada combinación espacial de los usos del suelo generan importantes niveles de contaminación por fuentes indirectas, es necesario revisar este problema desde el proceso de distribución de los asentamientos humanos.

El Programa de 100 Ciudades presenta un diagnóstico que refleja la situación de la regulación del suelo y administración urbana

a nivel local prevaleciente en 1992, básicamente de las ciudades de tamaño intermedio⁵⁶, en que se destaca que el crecimiento de los centros de población ocurre con regularidad en tierras agrícolas de primera calidad o en zonas con condiciones topográficas inconvenientes o riesgosas (45% de la superficie de las ciudades se ha desarrollado sobre terreno de origen ejidal o comunal). Así mismo, el 25% de la superficie urbana corresponde a terrenos baldíos y existe obsolescencia en los padrones y en los valores catastrales.

Estos problemas, vinculados al desorden del crecimiento urbano de los centros de población, se pueden explicar por diversos factores que están directamente relacionados al proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la autorización de proyectos es la forma en que se concretan las propuestas de obra que modifican el entorno urbano.

Autorización de proyectos

En el proceso de toma de decisiones sobre la urbanización, la participación ciudadana en la capital y ciudades intermedias se limita a seguir los procedimientos administrativos que se requieren para obtener la autorización de algún proyecto, el cual puede comprender desde la modificación de una recámara en una casa habitación, hasta la presentación de un megaproyecto urbano.

Cuando un individuo desea llevar a cabo una modificación en su propiedad, presenta su documentación ante los funcionarios públicos encargados del área (que generalmente es la de Obras y Desarrollo Urbano). Toda la documentación necesaria es recibida, en algunos casos, en una ventanilla única y es analizada y dictaminada sólo por un funcionario o grupo de técnicos anónimos, sin que participe el ciudadano interesado, el cual está sujeto únicamente al

56 *Op. cit.*, Programa de 100 Ciudades.

criterio, disponibilidad y hasta al estado de ánimo de un funcionario público.

Los medios comunes para que un ciudadano obtenga la autorización de un proyecto son: el procedimiento normal, la vía económica y la vía informal.

Procedimiento normal

Consiste en cumplir con cada uno de los requerimientos establecidos por las leyes y reglamentos. Ejemplo de ello son el permiso de uso del suelo, de construcción, la verificación de límites y número oficial, la licencia de salubridad, el permiso del Departamento de Bomberos, y el acuerdo con el sindicato.

Otra etapa de este procedimiento es la intervención de los comités de vecinos —grupo integrado por personas elegidas por los jefes de manzana; prácticamente sólo en la Ciudad de México existen estos grupos, ya que en las ciudades de tamaño intermedio todavía no se da este tipo de organización vecinal—, que se ha convertido en un requisito más para llevar a cabo un proceso normal. El presidente del comité, en la mayoría de los casos, es realmente quien decide, sin consultar a los vecinos, sobre el proyecto en cuestión. Por ello, es común que el proyecto aprobado por las autoridades gubernamentales y avalado por el presidente vecinal, que supuestamente lo hace en beneficio de la comunidad (o de intereses personales), perjudique tanto a su dueño, como a los habitantes del lugar.

Este procedimiento se convierte generalmente en un "viacrucis", provoca que se pierdan recursos y tiempo, debido a la deficiente organización de la estructura gubernamental, que hace poco expeditos los trámites y pasos que conlleva el procedimiento, propiciando que los ciudadanos recurran a la vía económica.

Vía económica

A través de esta vía se evitan los diversos trámites que hacen complicado el procedimiento anterior, mediante dos elementos fundamentales: dinero e influencias.

En el primer caso, los "gestores" —intermediarios entre la autoridad y los ciudadanos— venden sus servicios (un rápido trámite para obtener la aprobación inmediata y expedita del proyecto) y, en recompensa, se les otorga una cantidad de dinero cuyo monto dependerá del tamaño y tipo del proyecto.

De este manera, la aprobación no tiene que seguir el trámite normal ya que todos los pasos son autorizados sin ninguna traba, y así el ciudadano no debe enfrentar ningún "impedimento" del procedimiento normal.

En el segundo caso, el ciudadano utiliza "influencias", es decir, obtiene el permiso por las relaciones que tenga tanto con amigos como con familiares, o incluso por una "correspondencia de favores" con los funcionarios responsables de otorgar las licencias.

En el procedimiento normal, la sobrerregulación y el criterio de algunos cuantos funcionarios son elementos que determinan la autorización, y ello motiva al ciudadano a utilizar el camino de las influencias o del dinero. Evidentemente, mediante la vía económica o de influencias por la que la autorización se obtiene con agilidad, se omiten completamente los aspectos técnicos y los factores que pueden afectar a la comunidad en su conjunto.

Vía informal

A través de esta vía la obra se emprende sin ningún permiso. Esto ocurre porque a través del trámite normal no se obtuvo la autorización o simplemente porque el peticionario únicamente inicia el trá-

mite, y decide comenzar su obra sin ningún permiso recurriendo a lo que se denomina "el mercado informal", es decir, la construcción clandestina.

El ciudadano corre el riesgo de que un inspector lo visite y le indique que está su procedimiento fuera de la ley; sin embargo, el inspector puede ser susceptible a un "arreglo" económico a cambio de su discreción o de un permiso provisional mientras se regulariza la obra.

En las "opciones" presentadas, la opinión de los ciudadanos afectados no se toma en consideración, a menos que algunos protesten una vez que la obra se encuentra en proceso de construcción. Además, la mayoría de las construcciones se realizan provocando desórdenes urbanos y afectando de manera negativa al medio ambiente, frustrando así cualquier acción para mantener una ciudad con un nivel de vida digno.

Por otra parte, es necesario señalar que también existe la posibilidad de que la solución a la que llegue la autoridad puede estar relacionada o determinada por intereses de un grupo o individuos. De esta manera, se satisfacen más estos intereses que las necesidades de la población residente en el lugar.

Después de revisar esta serie de procedimientos utilizados para la determinación de los usos del suelo, podemos afirmar que el intento de las autoridades por interpretar las aspiraciones de la comunidad no han fructificado, ya que no existe una real participación de la sociedad en la estructura y el diseño de sus ciudades.

Si a esta situación sumamos que no existe un foro donde los ciudadanos expresen sus sentimientos, convicciones y, sobre todo, sus necesidades e intereses acerca de los lugares donde viven, es muy probable que en un futuro no muy lejano se agudice en las ciudades intermedias un caos urbano y ambiental, similar al que se vive en la Ciudad de México.

La propuesta que se plantea en el capítulo IV de este trabajo, que expone un mecanismo para la toma de decisiones tanto de planeación urbana como de protección al medio ambiente, tiene entre sus objetivos centrales, el que se sustituya el "viacrucis" del trámite normal y disminuyan los niveles de ineficiencia que ocasionan los caminos alternativos para la obtención de autorizaciones.

Consideramos que la parte fundamental para la solución de estos problemas se centra en el peso específico y real que debe tener la participación ciudadana en la toma de decisiones, para que los proyectos y las obras respeten las normas técnicas y se propicie así coherencia entre las regulaciones existentes y las realidades de las ciudades intermedias.

Podemos afirmar, por el análisis que se ha hecho hasta el momento, que a pesar de que existe un intento serio de planeación del desarrollo urbano en nuestro país, en que se han establecido instrumentos y procesos de coordinación entre Federación, Estados y Municipios, hace falta aún determinar lineamientos y procedimientos preventivos para mitigar los impactos ambientales en el proceso mismo de planeación, y fomentar, aún más, la participación ciudadana en las decisiones y políticas que afectan la estructura de sus ciudades. Esto, precisamente, retoma la propuesta del mecanismo de participación desarrollado en el capítulo IV.