

# La Descentralización de la Inversión en Infraestructura Urbana y el Fortalecimiento Municipal

---

LIC. ANTONIO SÁNCHEZ GOCHICOA

*Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda*

Un tema central es la descentralización de las políticas públicas, a efecto de evitar la dispersión de las acciones, elevar la calidad de los servicios públicos y acercar la toma de decisiones al ámbito que mejor conoce las necesidades de la población: el de los municipios.

En materia de desarrollo urbano y vivienda, este tema adquiere especial relevancia ante el imperativo de hacer frente a los desequilibrios que genera la concentración de la actividad productiva y a los desafíos urbanos de nuestro tiempo.

Esta realidad llevó al gobierno federal a poner en marcha en 1993, el *Programa de 100 Ciudades* para enfrentar los retos surgidos por el acelerado proceso de urbanización experimentado por el país en las últimas décadas.

El objetivo central del *Programa* es impulsar el desarrollo ordenado y sustentable de 116 ciudades estratégicas, que por su ubicación y dinamismo pueden ser alternativas a las grandes zonas metropolitanas; con potencial para retener población y recibir inversiones, y con capacidad para promover el desarrollo de las regiones donde están ubicadas.

Sus principales acciones se relacionan con la regulación del uso del suelo y la modernización de la administración urbana; la incorporación del suelo urbano y reservas territoriales; vialidad y transporte; aspectos ambientales y reactivación de los centros de las ciudades.

En orden de magnitud conviene aportar algunos datos para ilustrar esta

nueva realidad urbana. En 1990, una quinta parte de la población total del país había cambiado de residencia entre entidades federativas, concentrándose fundamentalmente en ese conjunto de 116 ciudades medianas y pequeñas. Además, en el mismo periodo, cerca del 75% del PIB se generó en este grupo de ciudades estratégicas.

En la actualidad, siete de cada diez mexicanos habitan en las ciudades. Esta circunstancia obliga a que cada año, con o sin la intervención del Estado, se incorporen 30 mil hectáreas de suelo al espacio urbano para atender los requerimientos de infraestructura, servicio y vivienda.

De no haberse actuado con oportunidad, este proceso de urbanización hubiera mantenido o reforzado el patrón de concentración de la población y de las actividades económicas en unas cuantas zonas, lo que hubiera acentuado, aún más el desequilibrio en el desarrollo de las regiones.

Uno de los logros más importantes del *Programa de 100 Ciudades* ha sido *reforzar las tendencias de desconcentración de la población de las cuatro zonas metropolitanas (Cd. de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) hacia las 116 ciudades participantes en el mismo.*

De acuerdo con la información del INEGI, las ciudades estratégicas cuentan ya con más de 33 millones de habitantes, cerca del 60% del total de la población urbana del país. Dichas localidades están registrando tasas elevadas de crecimiento superiores al 3.1% cada año, por arriba del promedio nacional. Por su parte, las cuatro metrópolis han reducido sus tendencias demográficas y están creciendo sólo al 1.8.% anual.

Un segundo resultado positivo del *Programa* es que ha permitido *recuperar la capacidad local para regular el desarrollo urbano y dar viabilidad a las actividades económicas a mediano plazo.* Ha sido capaz de articular el uso óptimo y racional del suelo en lo relativo a la planeación, normatividad y administración local con inversiones principalmente en infraestructura urbana.

Avances importantes se registran ya en los instrumentos normativos y en los mecanismos de planeación y coordinación. Actualmente, el total de los municipios participantes tienen aprobados sus planes urbanos y reglamentos de uso del suelo. Así, planeación e inversión interactúan, alientan los proyectos de co-inversión pública y privada, y son congruentes con el esquema de crecimiento ordenado de las ciudades.

En este sentido el *Programa de 100 Ciudades*, con una visión totalmente descentralizada está permitiendo incidir directamente en el desarrollo urbano de estas ciudades, a través de esquemas administrativos innovadores, así como su aplicación en prioridades sociales definidas en el propio ámbito municipal.

Esto significa que toda la operación del *Programa* recae en los gobiernos locales, ya que a través de los COPLADES se definen los programas y las acciones a realizar. En consecuencia, todo el proceso de licitación, ejecución y supervisión de las acciones está totalmente a cargo de los organismos locales ejecutores de las mismas, ya sean de carácter estatal o municipal.

En la administración del Presidente Ernesto Zedillo, se han descentralizado recursos federales en apoyo de las ciudades que forman parte del *Programa* para la realización de 1,233 acciones y obras, entre las que destacan la modernización del catastro y el registro público de la propiedad en 31 ciudades. Se busca con ello contribuir al fortalecimiento de la administración urbana municipal.

Asimismo, se han urbanizado 10,740 lotes con servicios en 21 ciudades; elaborado 5 estudios integrales de vialidad y transporte; realizado 35 puentes vehiculares; construcción y urbanización de 343 vialidades primarias y secundarias; 21 adecuaciones geométricas en vialidades, con programas de señalización y semaforización, y 3,021 pavimentaciones de accesos y calles en colonias populares.

Con estas líneas de acción, en las ciudades participantes se ha logrado una dinámica de desarrollo urbano equilibrado y más acorde con las prioridades sociales de la propia comunidad.

Existe una segunda línea de actuación de la política social de desarrollo urbano referente a los aspectos ambientales de las ciudades en lo relativo al mejoramiento de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos, y al saneamiento y aprovechamiento de cauces urbanos.

Este conjunto de acciones busca promover el desarrollo urbano sustentable para facilitar la protección ambiental y una mejor calidad de vida. Para ello, la Secretaría de Desarrollo Social realiza acciones de asesoría y asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión urbana municipal en los aspectos ambientales.

El propósito es atender la grave problemática de los residuos sólidos que enfrentan la mayoría de los municipios. Basta señalar que las principales localidades urbanas del país generan 75,500 toneladas diarias de basura; que los índices de cobertura de los servicios de recolección no superan el 77%; y, que sólo el 35% de los desechos tiene una disposición adecuada, el resto va a tiraderos a cielo abierto, lo que representa graves riesgos para la salud de la población y la degradación ecológica.

En este sentido, se apoya la realización de obras de infraestructura necesarias y el equipamiento suficiente para el adecuado manejo y disposición final

de los desechos sólidos. Se promueven acciones de modernización para superar deficiencias institucionales y administrativas, así como el diseño y aprobación de un marco jurídico que regule la prestación del servicio por los municipios y disponga de una estructura tarifaria y sistema de cobro adecuados.

Durante el periodo comprendido entre 1995 y 1998, se ha dado apoyo a la construcción de dos plantas de tratamiento; 35 colectores marginales y pluviales; la construcción y rehabilitación de 18 sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial; el saneamiento de 12 cauces urbanos; y, la construcción, rehabilitación y equipamiento de 17 rellenos sanitarios.

Finalmente, el tercer aspecto que contribuye al fortalecimiento municipal, y que tiene que ver con la reactivación económica y social de los centros de las ciudades.

Se trata de *una estrategia integral para apoyar a la ciudad a cumplir las funciones que la vida moderna exige*. Además, se busca preservar y aprovechar socialmente el patrimonio urbano, inmobiliario, histórico y artístico existente.

La revitalización de actividades y el rescate de los espacios públicos en los centros de las ciudades, permite aprovechar de mejor manera el potencial recreativo, cultural, turístico y comercial de las ciudades. Estas acciones atraen a población y visitantes; son fuente generadora de oportunidades de inversión y de empleo; contribuyen a revertir procesos de deterioro y de marginación social en las áreas urbanas tradicionales; y, a través de una adecuada planeación pueden elevar los niveles de plusvalía inmobiliaria y fortalecer la hacienda pública municipal.

Nuestro país dispone de un extraordinario patrimonio monumental. Sesenta ciudades cuentan con centros históricos de primer orden, varios de los cuales han sido declarados *Patrimonio de la Humanidad* por la UNESCO. En las ciudades, se aloja la mayoría de los más de 15 mil monumentos históricos y artísticos que forman el acervo patrimonial del país.

Es decir, se trata de una riqueza que forma parte de nuestra cultura y que constituye un rasgo de identidad nacional. De ahí la importancia de promover su rescate, su aprovechamiento racional y su adecuada conservación a lo largo del tiempo.

En SEDESOL se ha podido constatar cómo este tipo de acciones alienta la participación organizada de la sociedad a favor del reordenamiento urbano, al compartirse el rescate de valores locales. Surge así el sentido de pertenencia e identidad de la población, lo que permite promover proyectos de rescate en colaboración con las autoridades locales.

En los últimos años se han realizado 159 acciones en 57 ciudades, entre las

que destacan: la rehabilitación de 12 templos; 28 acciones de cableado subterráneo; la remodelación de 13 plazas públicas; la rehabilitación de 15 centros urbanos, así como el adoquinamiento de calles y restauración de fachadas.

En conclusión, este tipo de programas y su aplicación descentralizada contribuyen, tanto a la reactivación económica y social de las ciudades como a fortalecer la convivencia y el sentido de identidad de sus habitantes.

La actual dinámica de las ciudades ha traído consigo nuevos actores sociales y demandas emergentes derivadas de la complejidad y pluralidad propia de la vida urbana. Así, junto a las necesidades de todo crecimiento urbano como regulación del uso del suelo, vialidad, transporte y equipamiento urbano han cobrado relevancia otras relacionadas con la aspiración a una mejor calidad de vida, como la protección ambiental, la necesidad de nuevos espacios de recreación y la preservación del patrimonio histórico y cultural.

Ello exige la conducción concertada del desarrollo urbano, a partir de la concurrencia de facultades y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno y de la participación corresponsable de la sociedad para lograr la sustentabilidad y equidad social del proceso.

De ahí la importancia que el Presidente Ernesto Zedillo le ha conferido a la descentralización de la política social en materia de desarrollo e infraestructura urbana. Se sustenta en el marco del nuevo federalismo, y entraña un proceso gradual de transferencia de atribuciones, recursos y responsabilidades para que los estados y municipios puedan lograr una administración más ágil y eficiente, que responda mejor a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

A través de la aplicación de acciones de modernización, de la infraestructura, de equipamiento y del rescate de espacios públicos y de edificios de valor monumental, se ha logrado restablecer la dinámica de desarrollo en zonas centrales altamente deterioradas, con la participación conjunta de autoridades locales, empresarios y vecinos.

El ejercicio descentralizado de los recursos federales ha eliminado la discrecionalidad y permitido una mayor transparencia en su manejo, gracias a la capacidad política de los gobiernos locales para conducir su propio desarrollo. Ha permitido abatir costos administrativos innecesarios y alentar la participación social para darle mayor efectividad y permanencia a los programas sociales.

La descentralización de recursos guarda una estrecha relación con la reforma de la administración municipal y contribuye a racionalizar el proceso de toma de decisiones en tres aspectos muy concretos: permite un mejor análisis y una priorización más adecuada de las demandas sociales; ofrece mayor cer-

tidumbre a los responsables de tomar decisiones; y, considera en su justa dimensión la diversidad o diferencias de cada problemática local.

Es un hecho que el constante crecimiento de las ciudades genera una alta demanda de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, cada vez más amplios y de mejor calidad. Pese a los avances registrados, es necesario vigorizar esfuerzos para consolidar la modernización del quehacer administrativo y atender de manera oportuna y suficiente las necesidades sociales, en especial de aquellos que menos tienen.

Deben continuar trabajando de manera coordinada y responsable los tres órdenes de gobierno, con el propósito de que el fin último de las políticas se refleje en el bienestar de la sociedad.

Para ello se requiere:

1. Favorecer los instrumentos de planeación estratégica y propiciar su incorporación al proceso de reforma municipal, con el objeto de que los municipios puedan instaurar una administración urbana técnica y financieramente eficiente;
2. Alentar la participación de la sociedad en la conducción concertada de desarrollo urbano local, a efecto de que la regulación de los usos del suelo sea acorde con los intereses de la propia comunidad; y,
3. Incentivar el concurso de la inversión privada con proyectos urbanos de alta rentabilidad económica y social, que trasciendan el período de vigencia de los mandatos de las autoridades y favorezcan el financiamiento de un desarrollo urbano ordenado, eficiente y sustentable.

Sólo así se estará en condiciones de que las políticas públicas respondan con mayor oportunidad, eficiencia y equidad social a las necesidades de la población. El compromiso y el desafío inmediato es avanzar, con el concurso de los tres órdenes de gobierno, hacia una mayor igualdad de oportunidades, que se traduzca en la reducción de las desigualdades y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.