

ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

Conferencia dictada por José Antonio Aguilar Narváez, Director General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en el Instituto Nacional de Administración Pública.

Octubre 2, 1980

Ante la urgencia de resolver los problemas del desarrollo urbano, es necesario primero conocer su proceso integral para emprenderlo y de esta manera analizarlo y definir las alternativas de solución.

Para empezar, entenderemos el desarrollo urbano como la parte del proceso global de desarrollo de un país que atiende la distribución territorial de la población y sus actividades económicas en el territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en los centros de población. Su objetivo, por tanto, es lograr una distribución territorial de los asentamientos humanos, equilibrada de acuerdo a un ordenamiento que permita que los habitantes gocen en los centros de población de un ambiente saludable y niveles mínimos de bienestar urbano. El desarrollo urbano considerado como proceso, constituye el encadenamiento dinámico de obras y acciones que, de acuerdo a planes, convierte el fenómeno del crecimiento urbano en desarrollo; es decir, en crecimiento ordenado, con una mejor realización de sus potencialidades y mejores niveles de bienestar urbano.

La transformación del crecimiento en desarrollo exige la transformación de los planes en acciones; es decir, definir los medios y obtener los recursos para alcanzar los objetivos de la planeación de una manera eficaz y eficiente.

El proceso que asegura que los medios sean los más eficientes y efectivos para transformar los recursos en servicios, es el administrativo, el cual, mediante técnicas variadas, ayuda a definir objetivos, medios y recursos en términos operacionales. En la etapa de planeación crea planes y programas, en la de im-

plementación realiza las obras y las acciones contempladas en los planes, y en la de control revisa, evalúa y corrige las acciones realizadas en comparación con las planeadas y programadas.

La administración del desarrollo urbano interviene en el diseño de instrumentos de planeación; en la elaboración de planes y programas (con sus respectivas políticas y estrategias), en la creación de instrumentos de implementación y de sistemas operativos (estructurales, jurídicos, de comunicación) e instrumentos de control; así como en el establecimiento de sistemas de información, evaluación y corrección, los cuales se aplican a los componentes del desarrollo urbano, tales como el suelo urbano, la infraestructura urbana, el equipamiento urbano, los servicios urbanos, la vivienda, la ecología urbana, la participación de la comunidad y los ordenamientos inter e intraurbanos para alcanzar sus objetivos.

Esta concepción general sobre la administración del desarrollo urbano ayuda a comprender mejor la situación de esta disciplina.

Ahora vamos a examinar la situación de la administración del desarrollo urbano en nuestro país. A través de los años se han hecho esfuerzos por resolver el problema del desarrollo urbano que estaban desvinculadas de un proceso integrador que las encauzara al alcance de los objetivos del desarrollo urbano. Como faltaba tener una visión de conjunto e integrada que resolviera la problemática de los asentamientos humanos, se dio el primer paso a nivel institucional que fructificó en lo que ahora conocemos como el sistema de planes de desarrollo urbano.

Al contar con este instrumento jurídico que diera fundamento a las acciones gubernamentales de ordenación urbana, el Ejecutivo Federal dio un siguiente paso que consistió en la creación de las estructuras administrativas necesarias para llevar a cabo la implementación y ejecución de una política nacional de desarrollo urbano.

Estas estructuras, de la misma manera que la Ley, no fueron producto de la inercia, la casualidad o la improvisación, sino del análisis y la reflexión, enmarcadas dentro de un proceso de reforma administrativa que modifica, propone adecuaciones y crea los elementos institucionales necesarios para llevar adelante un proyecto de desarrollo nacional. De esta manera, la reforma administrativa propone, a partir de su primera etapa, cuyo paso fundamental fue la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, la cual se agregó a la ya existente Secretaría de Obras Públicas y dio lugar, dentro de la estructura del gobierno central, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Ya con este marco jurídico administrativo, el siguiente paso, dentro de la mecánica de la política de este ordenamiento urbano, fue la creación de un sistema de planeación: el sistema de planes de desarrollo urbano. Este está integrado, entre otros, por un instrumento normativo y otro operativo que establece los grandes lineamientos, políticas y estrategias que permiten, en el marco de una acción coordinada y de cooperación de todos los sectores (político, privado y social), y de todos los ámbitos de gobierno, modificar las tendencias de crecimiento y proponer alternativas que corrijan, modifiquen y reestructuren el esquema urbano del país. Dicho instrumento es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Su aprobación por parte del Ejecutivo Federal estableció la obligatoriedad de su aplicación para los órganos de la federación centrales y paraestatales; la concertación de acuerdos con los estados soberanos y municipios libres y la inducción de las actividades de la iniciativa privada y del sector social.

Las acciones del gobierno federal para resolver el problema urbano del país comprometen y vinculan a los estados de la federación, los cuales, respondiendo a la política nacional de asentamientos humanos, encauzaron esfuerzos y recursos muy importantes hacia la implementación de políticas locales de ordenación urbana. Estas acciones dieron lugar a modificaciones

importantes, tanto en el ámbito jurídico como en el institucional, creando inquietudes y expectativas entre los diversos grupos que conforman las comunidades de los Estados.

Así, en cada entidad federativa se establecieron modificaciones a la norma fundamental; se promulgó la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, se creó la Dirección de Planeación y Urbanismo correspondiente, y se elaboró, asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

De este modo, cada Estado, atendiendo y cumpliendo con la responsabilidad que le correspondía, cuenta ya con la base fundamental para llevar adelante el desarrollo planeado de sus asentamientos humanos.

Otros instrumentos importantes a que ha dado lugar el proceso de ordenación de los asentamientos humanos, en que están comprometidos todos los niveles de gobierno y los sectores participativos y activos de la población, son los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas; los Planes Regionales de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, actualmente en proceso de elaboración y, finalmente, los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población. Todos los planes mencionados se integran y complementan, dando lugar al denominado Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano.

El sistema de planes para el desarrollo urbano constituye una estructura que le da coherencia al proceso nacional de ordenación de los asentamientos humanos, en la medida que responde a una problemática común y a un objetivo nacional de racionalidad y eficiencia en el manejo de los recursos naturales, humanos, financieros, tecnológicos y de todo orden, que inciden en el crecimiento de los centros urbanos y determinan sustancialmente la calidad de vida de los núcleos de población que los habitan.

Si bien es cierto que el crecimiento espontáneo de los centros urbanos no representa para todas las entidades un problema de primera importancia, también es verdad que los efectos de un

crecimiento desmedido e incontrolado de unas cuantas ciudades afecta en mayor o menor medida la economía de la nación entera y, consecuentemente, de todas y cada una de las entidades de la República, impidiendo un sano desarrollo y provocando desequilibrios regionales, que se manifiestan en una pérdida de capacidad de decisión y de acción de los Estados, así como en una cada vez más amplia tendencia a la centralización y a la imposibilidad de lograr el fortalecimiento del pacto federal que es, de manera fundamental, uno de los objetivos medulares del régimen actual.

Es importante recordar que el problema de los asentamientos humanos, en nuestro país, no consiste solamente en el crecimiento desquiciante de unos cuantos centros urbanos, sino que, como ya se ha señalado en repetidas ocasiones y en los más diversos foros, existe la otra cara del problema, y ésta se refiere a la enorme dispersión de centros de población rurales que se localizan en todos los ámbitos del territorio nacional y que afectan a todos los Estados de la federación en la medida en que no pueden satisfacer las necesidades de servicios que dichos centros de población plantean y cuya solución demandan.

Resolver esta doble problemática compromete de modo importante a los tres niveles de gobierno a asumir la responsabilidad que a cada uno corresponde y que se ha traducido en un amplio esfuerzo de coordinación y congruencia que ha conducido a la integración del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual es un instrumento que reviste un doble carácter: normativo y administrativo.

Es instrumento normativo en tanto que señala rumbos, plantea políticas, diseña estrategias globales, además de marcar responsabilidades bien definidas y obligatorias para los sectores gubernamentales, señala responsabilidades compartidas de orden intersectorial e intergubernamental.

Es instrumento administrativo porque la planeación constituye el punto de partida del proceso administrativo y establece las bases sobre las que se han de dar la implementación, la ejecución y el control. En el caso del desarrollo urbano, estas eta-

pas se orientarán necesariamente a racionalizar el uso de los recursos públicos que se destinan a las ciudades, para alcanzar los objetivos de desarrollo equilibrado y la estabilidad que requiere el país.

Es menester reconocer que la Administración del Desarrollo Urbano, como tal, se encuentra en sus primeras etapas; es decir, tenemos los planes, ahora debemos implementarlos. Es por eso que se tienen que redoblar esfuerzos, ya que si bien elaborar los planes requirió y sigue precisando de un gran esfuerzo técnico, ponerlos en marcha implica un siguiente paso dentro del proceso de administrar el desarrollo urbano. Esto de ninguna manera es fácil y menos cuando se trata de una nueva esfera de la acción pública y, por consiguiente, con implicaciones que inciden en todos los ámbitos del quehacer social.

Dar el siguiente paso implica tanto en el nivel federal como el estatal y municipal, un gran esfuerzo de imaginación y de claridad de objetivos, para llevar a cabo las consecuentes etapas del proceso de administración; es decir, para realizar lo que hemos denominado el "proceso de administración del desarrollo urbano planeado".

No obstante, debemos reconocer que en la medida en que nos adentremos en este terreno, podremos establecer, como toda vanguardia, las bases sobre las que han de darse inminentemente las acciones y los logros que en el corto, mediano y largo plazos se propuso la planeación urbana.

Si consideramos a la planeación como la primera etapa del proceso de administración del desarrollo urbano, cada nivel de gobierno cuenta ya con la base para dar paso a la implementación, ejecución y control de dicho proceso. Ya hemos señalado lo difícil que resulta implementar los planes, es decir, establecer los sistemas, procedimientos, metodologías, estructuras y estrategias para alcanzar los objetivos del desarrollo urbano, y esta dificultad se da en todos los niveles de gobierno. Tanto la federación como los gobiernos estatales y municipales se enfrentan a la implementación de su planeación, ésta es en sí misma una nueva y muy importante razón para que el proceso

de administrar el desarrollo urbano sea, del mismo modo que la planeación, una acción coordinada en todos los niveles, para que los logros que se obtengan ejerzan un efecto multiplicador y se fortalezca a nivel nacional.

Hasta la fecha nuestros tres niveles de gobierno han encauzado y orientado sus esfuerzos hacia la clarificación y puesta en práctica de nuevos elementos que permitan una adecuada administración del desarrollo urbano. En cada nivel, las autoridades responsables se encuentran ocupadas en las tareas de clarificar, redefinir y diseñar sus estructuras de planeación, así como sus instrumentos y mecanismos administrativos para orientarlos hacia las nuevas acciones de implementación del desarrollo urbano planeado.

Como parte de ese proceso de adecuación, que se inscribe dentro del marco de reforma administrativa, encontramos acciones tales como: definición de atribuciones a las instituciones responsables de la planeación, adecuación de estructuras, búsqueda y desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento, capacitación de recursos y redefinición de políticas de desarrollo urbano.

No se puede decir, sin embargo, que se parte de cero en esta nueva acción del gobierno, ya que si es verdad que la ordenación de los asentamientos humanos a partir de planes de acción bien definidos es algo nuevo, también es cierto que los centros urbanos se han fundado y han crecido conforme a un orden y a una lógica, que aunque no haya demostrado ser la mejor, deja de manifiesto la existencia de un proceso de administración urbana.

Ahora bien, de este proceso de administración de las ciudades ya existente, conviene tomar los elementos que puedan ser útiles y adecuarlos a la nueva lógica y al nuevo orden que se proponen a partir de la acción planeada. Se requiere, por tanto, adecuar los instrumentos con que en principio se cuenta y diseñar los nuevos para orientarlos, ya no a la administración del desarrollo urbano. Este cambio de concepciones no es fácil

y tampoco lo es el cambio y la adecuación de los instrumentos; sin embargo, es precisamente aquí donde se localiza el reto al que se enfrentan los administradores del desarrollo y es aquí donde se tiene que dar la más importante muestra de capacidad, de talento, de imaginación y deseo de hacer bien las cosas. Es éste, un reto que no se puede soslayar, ya que está en juego de manera definitiva la estabilidad y el desarrollo equilibrado de nuestro país.