

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórico-legislativa*. III. *Ley General de Asentamientos Humanos (1976)*. IV. *Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978)*. V. *Ley de Planeación (1983)*. VI. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. VII. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. VIII. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo hacemos un breve repaso de la evolución histórico-legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana, comenzando con la Ley sobre Planeación General de la República, de 1930, cuando empezaba la industrialización en México.

Posteriormente, destacaremos algunas disposiciones legislativas importantes en estas materias, que se expidieron en los siguientes sexenios presidenciales.

A partir de 1983, con la publicación de la Ley de Planeación, cada Ejecutivo Federal elabora, de manera sistemática, su plan nacional de desarrollo, a los cuales nos referiremos más adelante, y de manera especial a la política social de cada uno de ellos, en relación con el tema del desarrollo urbano, así como al programa sectorial correspondiente.

Para 1993, con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que derogó a la de 1976, se hicieron los ajustes necesarios para adecuar la planeación del desarrollo y la planeación urbana.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-LEGISLATIVA

La historia de la planeación en México cuenta con material abundante. José Luis Ceceña divide en cinco partes el periodo que va de 1928 a 1982. Este autor distingue un rasgo en cada etapa, del cual proviene la denominación de cada una de ellas:

1. Planificación económica por el prurito de planificar (1928-1946);

2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958); 3. Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970); 4. Planificación económica en un gobierno de "transición" hacia lo mismo (1971-1976); 5. Planificación económica al revés (1977-1982).¹

En la época del presidente Calles hubo intentos para reorientar la política económica mexicana. En 1928 se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico.

Ley sobre Planeación General de la República (1930)

El 12 de julio de 1930 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el H. Congreso de la Unión, por decreto de 13 de enero de 1930.

Los arquitectos Carlos Contreras y José Luis Cuevas Pietrasanta, quienes habían estudiado en Estados Unidos y en Inglaterra, influyeron en la elaboración de esta ley.

Entre las consideraciones que se hicieron para expedir esta ley se tuvieron las siguientes: que entre las manifestaciones del progreso moderno estaba la de alcanzar una vida más cómoda, más higiénica, que buscaba dentro del bienestar individual el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país de que se trate; que hacía más de cincuenta años se había iniciado este movimiento en varios países, manifestándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, logrando su embellecimiento, una mejor circulación y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche.

Otra consideración que cabe destacar es la que se refiere a que

cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo y más debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más amplio de carácter regional, y de allí, hasta intentar, lo que muchos países vienen emprendiendo, la realización de una po-

¹ Cfr. Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1982, pp. 53-203.

sitiva planeación nacional; [y] Que México ha llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado de este movimiento general, porque llegaría dentro de poco tiempo a tales condiciones de atraso, que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo.

El artículo 1o. de esta ley estableció que:

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del "Plano Nacional de México". Los aspectos que comprendía se establecieron en el artículo 3o. de esta ley, entre los que cabe señalar los siguientes: la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinen; la planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales; el plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación adecuada y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos; los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

Por lo que se refiere a la división del territorio nacional en zonas, en la exposición de motivos de esta ley se señalan diversos aspectos, tales como zonas de recursos naturales (animales, vegetales y minerales); agrícolas, ganaderas, de caza y pesca, mineras, petroleras, carboníferas, de caídas de agua, de irrigación, industriales y manufactureras, comerciales, residenciales de diversos tipos, de bellezas naturales, de parques nacionales y reservas forestales, arqueológicas y de conservación de monumentos artísticos, históricos y arquitectónicos, entre otras.

Esta ley previó una Comisión Nacional de Planeación, cuyo presidente honorario sería el presidente de la República, y el presidente ejecutivo de esta comisión sería el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (artículo 6o.).

Esta Comisión se formaría con un representante técnico de cada una de la secretarías y departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, distintos de los que formen parte de la Comisión de Programa, además de representantes de instituciones académicas, científicas, profesionales, económicas (artículo 5o.).

La Comisión Nacional de Planeación tendría el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa (artículo 4o.).

En la exposición de motivos de esta Ley se estimó que la Comisión Nacional de Planeación, siendo un órgano de carácter consultivo, serviría para lograr que el gobierno tuviera el apoyo de una opinión pública consciente y convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo, además de estimular la iniciativa y cooperación privada y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México", siendo un elemento valioso de ayuda a la Comisión de Programa, como órgano oficial del gobierno en este asunto.

La Comisión de Programá dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y estaba presidida por el secretario de esa dependencia. Esta comisión se integraba con el personal de esta Secretaría, que fijara el reglamento de esta Ley, y con un representante técnico de cada una de las secretarías y Departamentos de Estado, departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación (artículo 9o.).

José Luis Ceceña consideró que esta ley se ocupó más de cuestiones geográficas, de urbanismo, de comunicaciones, de bosques, que tratar elementos económicos.²

En 1933, después de la expedición de la ley a que nos hemos referido, la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, con la ayuda de un grupo de técnicos, elaboró el Primer Plan Sexenal, para el periodo del presidente Cárdenas. Contenía quince rubros, entre los cuales los de mayor relevancia eran: el sector primario, en especial la cuestión agraria; luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.³

² *Idem*, p. 58.

³ Cuadra, Héctor, "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917", en Witker, Jorge (coord.), *Antología de estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1978, pp. 126-127 (Serie de lecturas universitarias, núm. 28).

En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

Durante el mandato del presidente Miguel Alemán se expidieron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el presidente Ruiz Cortines hubo un Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, y una Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era el de "examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas".⁴

En el sexenio de López Mateos, en 1958, se modificó la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y se creó la Secretaría de la Presidencia, dependencia centralizada del Ejecutivo encargada fundamentalmente de la elaboración del plan general del gasto público y de los programas especiales fijados por el presidente de la República, de la planeación del desarrollo regional y de la inversión pública y del sector paraestatal.⁵

Por acuerdo de 30 de junio de 1959 se dispuso que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborasen su programa de inversiones para 1960-1964.

Por acuerdo de 10 de marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, encomendándosele a dicha comisión la formulación de un Plan de acción inmediata para el periodo 1962-1964.

Durante la presidencia de Díaz Ordaz, en los primeros años de su sexenio (1964-1970), la Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. La Secretaría de la Presidencia, con base en este programa, les solicitó a los organismos públicos sus programas de actividades 1965-1970. De ahí surgió el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970.⁶

4 Rangel Couto, Hugo, *El derecho económico*, 3a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 261.

5 Chuayffet Chemor, Emilio, "Derecho administrativo", *Introducción al derecho mexicano*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 327.

6 Cuadra, Héctor, *op. cit.*, nota 3, pp. 130-131.

También en este periodo se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México.⁷

El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 se elaboró durante el cuarto año del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), con la colaboración de la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y técnicos de CONACYT, Fondo de Cultura Económica y la CEPAL.⁸

También de este periodo son los comités promotores del desarrollo económico en todos los estados. Por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente.

III. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1976)

En esta época se vio la necesidad de que México contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que, como señala Óscar López Velarde, faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban la Federación, los estados y los municipios.⁹

El 6 de febrero de 1976 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1976, en su texto original contenía 47 artículos agrupados en cuatro capítulos: I. "Disposiciones generales"; II. "De la concurrencia y coordinación de autoridades"; III. "De las conurbaciones", y IV. "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población".

7 Rangel Couto, Hugo, *op. cit.*, nota 4, p. 263.

8 Cuadra, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 131.

9 López Velarde Vega, Óscar, "Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México", *Jurídica*, México, núm. 11, julio 1979, p. 372.

Posteriormente, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana.¹⁰

El 28 de junio de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, con las atribuciones de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar la ejecución del mismo, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos de ese año. No fue hasta el sexenio de López Portillo cuando se publicó este Plan.

IV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (1978)

Lo más característico de la administración de López Portillo fue la Reforma Administrativa. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión tres iniciativas de leyes: 1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29.12.76); 2. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 31.12.76); 3. Ley General de Deuda Pública.

De esa época data la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la publicación de diversos planes, entre ellos el Plan Agropecuario y Forestal (27 de abril de 1978); el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (19 de mayo de 1978). No fue hasta el 17 de abril de 1980 cuando, por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El 19 de mayo de 1978 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Los objetivos de este Plan fueron los siguientes: 1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; 2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; 3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento

¹⁰ Velázquez Carmona, Manuel, "Política de asentamientos humanos", *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 263.

urbanos, y 4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

También este plan señaló diez zonas prioritarias en razón de su capacidad para absorber población, de su potencial de recursos naturales y de su capacidad para generar empleos:

1. Zona conurbada de la desembocadura del río Pánuco y Huasteca potosina; 2. Zona costera del golfo e istmo de Tehuantepec; 3. Zona fronteriza de Chihuahua; 4. Zona conurbada de La Laguna; 5. Zona del Bajío; 6. Zona fronteriza de Baja California; 7. Zona costera del sur de Sonora y norte de Sinaloa; 8. Zona conurbada de la desembocadura del río Ameca; 9. Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; 10. Zona conurbada de la desembocadura del río Balsas y costa de Guerrero.

Dentro del rubro "zonas de ordenamiento y regulación" se contemplaron tres: zona metropolitana de Monterrey, zona metropolitana de Guadalajara y zona conurbada del centro del país. Además, contenía programas de acción concertada con los diversos sectores de la administración pública federal; programas a convenirse con los gobiernos de los estados y programas de apoyo a prioridades sectoriales.

En diciembre de 1981 se le adicionó a la Ley General de Asentamientos Humanos un capítulo V, denominado "De la tierra para la vivienda urbana".

V. LEY DE PLANEACIÓN (1983)

Con el presidente De la Madrid, el 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

El 5 de enero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Esta nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regula-

ción y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta ley (artículo 3o.).

El capítulo segundo de esta ley trata del sistema nacional de planeación democrática. Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia. Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto, en virtud del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1992, así como del artículo quinto transitorio de este decreto.

El 25 de mayo de ese mismo año se modificó nuevamente la ley orgánica antes citada para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (artículo 32, fracción IV).

En el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, el artículo 22 señala que el Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados de acuerdo con este capítulo. Los artículos 23 al 26 se refieren específicamente a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente.

1. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*

En febrero de 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. También participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En mayo de 1983 quedó integrado el Plan y fue aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, documento de varios cientos de páginas, en la presentación elaborada por el presidente de la República, establece cuál es su propósito fundamental:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garan-

tice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.¹¹

De este propósito fundamental derivan cuatro objetivos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
2. Vencer la crisis;
3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En la introducción de este documento dice: "El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales".¹²

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- I. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia;
- II. Instrumentación de la estrategia;
- III. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

La primera parte consta de cuatro capítulos: la política del Estado mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo y la estrategia económica y social.

La segunda parte contiene los siguientes capítulos: la política económica general; la política social; las políticas sectoriales y la política regional.

La tercera parte consta de un solo capítulo, denominado "Participación de la sociedad en la ejecución del Plan", con tres subincisos relativos a las cuatro vertientes de participación: la obligatoria, la de coordinación y las de concertación e inducción.

Este Plan, en su capítulo 7 sobre política social, señala que la política de desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas.

¹¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México (1917-1985)*; *Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*, t. 10, México, FCE, 1985, pp. III-IV.

¹² *Idem*, p. 145.

Los objetivos en esta materia son: 1. Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población; 2. Fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; 3. Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; 4. Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales; 5. Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

En febrero de 1984 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

2. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988

En el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de septiembre de 1984 se publicó el decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. El artículo tercero transitorio de este decreto deroga el Decreto de 19 de mayo de 1978 por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 comprende nueve capítulos con dos subdivisiones cada uno, es decir, una para el desarrollo urbano y otra para la vivienda. Enseguida sólo nos referiremos al sector de desarrollo urbano. El primer capítulo, de diagnóstico, expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, esto es, los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales y los problemas al interior de los centros de población.

El capítulo segundo señala los objetivos generales, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, que ya señalamos en párrafos anteriores, como son: 1. Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; 2. Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población; 3. Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento, y 4. Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes y preservar los valores históricos culturales.

De estos objetivos generales se desprenden seis objetivos específicos: suelo, zona federal, patrimonio inmobiliario federal, agua potable y alcantarillado, equipamiento urbano y sitios y monumentos del patrimonio cultural.

El capítulo tercero, de estrategias, establece cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desarrollo urbano; una se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población. La primera se enfrenta a la problemática que presenta el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual. Se orienta a vigorizar un Sistema Urbano Nacional compuesto por 168 centros de población del país que presentan las oportunidades más favorables y los problemas más graves de desarrollo. En especial, centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos. Se establece una jerarquía de ciudades y se propone que estas líneas de acción se relacionen con los programas regionales del Mar de Cortés, frontera norte, zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro, región sureste y zonas áridas.

De esta manera, el Sistema Urbano Nacional, en este Programa se componía de 168 centros de población, de los cuales tres se consideraron como ciudades grandes, 59 ciudades medias y 106 centros de apoyo, que en conjunto alojaban aproximadamente al 50 por ciento de la población nacional. Para tal efecto, se propusieron tres políticas principales: *a*) política de descentralización (control, consolidación e impulso); *b*) política de prestación de servicios (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales) y *c*) política de atención a zonas críticas (urbanas y rurales).

La segunda línea de acción propone, para el ordenamiento de los centros de población, fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incrementar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.

Los siguientes capítulos tratan sobre las metas y previsión de recursos (cuarto); acciones de gasto público (quinto); criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social (sexto); criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas (séptimo); instrumentos de política (octavo), y proyectos estratégicos (novenos).

Cabe destacar que este Programa presentó, en su capítulo octavo, como una de las políticas legislativas fundamentales, continuar con la elaboración de un marco jurídico apropiado para la planeación

urbana, por lo que propuso las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Ley Federal de Vivienda.

El capítulo noveno, de proyectos estratégicos, se refiere a las ciudades medias y propuso impulsar la concentración de actividades económicas y de la población en las ciudades medias del país, de tal manera que se constituyan en una alternativa real para las grandes ciudades. Esta estrategia pretendió consolidar a las ciudades medias como centros de desarrollo regional.

VI. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

Este Plan fue aprobado por decreto del presidente Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989. Contiene siete capítulos: 1. Balance general: los retos y las oportunidades; 2. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; 3. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; 4. Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática; 5. Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios; 6. Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida; 7. Sistema nacional de planeación democrática.

En el capítulo 6, inciso 2.5.2, se refiere al desarrollo regional y urbano. Esta política se propone lograr tres grandes objetivos: a) transformar el patrón de los asentamientos humanos de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; b) mejorar la calidad de los servicios urbanos; c) fortalecer la capacidad municipal para un sano desarrollo de las ciudades.

Las estrategias y acciones que se proponen para cada uno de estos objetivos son: reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas; prestación de servicios; e impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano.

En cuanto al primer aspecto, este Plan señala la urgencia de consolidar un Sistema Urbano Nacional para el control del crecimiento de las grandes ciudades, el impulso al desarrollo de centros alternativos, específicamente de ciudades medias, y una mejor integración rural-urbana en relación con el desarrollo de las ciudades pequeñas.

Las acciones para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en los criterios de control, de consolidación, de impulso, y de integración urbano-rural, según sea el tamaño y problemas de las localidades. Para impulsar el desarrollo regional,

se emprenderán las acciones de modernización en el medio rural, para contener la migración rural-urbana, y de fomento a los corredores económico regionales.

En cuanto a la prestación de servicios, se propone establecer una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural, dando una atención preferente a las ciudades medias.

Por lo que se refiere a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano, se enfatizará en la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado.

1. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994

Este programa fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1990. Consta de cinco capítulos: 1. Diagnóstico; 2. Objetivos; 3. Estrategia; 4. Metas y 5. Instrumentos; con dos anexos, uno de las ciudades medias del Sistema Urbano Nacional, y otro, de los criterios de desarrollo urbano.

El programa se fundamenta en tres temas básicos: 1. El reordenamiento territorial; 2. El mejoramiento de los servicios urbanos, 3. El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población. Dichos objetivos derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para el logro de estos objetivos, el programa se propone la consolidación de un Sistema Urbano Nacional para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana.

El Programa destaca el elevado costo social de un patrón territorial nacional sumamente centralizado y disperso, aunado a la grave escasez de recursos para inversión, en cuanto a los problemas de carencias en dotación de agua potable, drenaje, equipamiento, vialidad y transporte, y el deterioro del patrimonio histórico-cultural construido.

Las tres estrategias principales del programa son: 1. Que el reordenamiento territorial se enfoque al desarrollo de sistemas urbano-regionales con alta potencialidad o graves problemas; impulso a zonas y corredores de desarrollo económico y a enlaces interregionales, y la distribución de equipamiento y servicios, de acuerdo con un

sistema jerárquico de centros de población; 2. Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos; 3. Fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población, es decir, desarrollo institucional de los equipos de planeación urbana y de organismos paraestatales y paramunicipales operativos; e impulso a los procesos de participación popular.

La estrategia de reordenamiento territorial define políticas de impulso, consolidación y regulación, para los centros de población del Sistema Urbano Nacional.

Este Sistema se componía por las cuatro ciudades grandes del país (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla); 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas, que fueron seleccionadas por reunir determinadas características.

La estrategia de reordenamiento territorial considera, entre otros aspectos, la prestación jerarquizada de servicios, es decir, se trata de una red nacional de centros de población jerarquizada por niveles de atención (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales, centros de servicios subregionales y centros de integración urbano-rural).

En cuanto a la regionalización de la estrategia, señala las siguientes regiones: frontera norte, sistemas urbano-regionales del noroeste, del norte, del noreste, del golfo, del centro norte, del occidente, del centro, del Pacífico sur y de la península de Yucatán.

En cuanto al diagnóstico de la situación territorial, en relación con el aspecto demográfico, se considera que el grado de urbanización (es decir, el porcentaje de la población total que vive en localidades de más de 15 mil habitantes) en 1990 fue de un 60 por ciento, por lo que nuestro país se configura como predominantemente urbano.

Este diagnóstico se basó en los resultados preliminares del censo de 1990, donde señalan que la población del país era de 81 millones 140 mil habitantes. Esta población se distribuyó de manera poco uniforme, tomando en cuenta que alrededor de 21.6 millones de habitantes vivían en las cuatro ciudades grandes ya señaladas (de más de un millón de habitantes); 20.8 millones en 80 ciudades medias (entre cien mil y un millón de habitantes); y 38.7 millones en 230 ciudades pequeñas (es decir, entre 15 mil y 100 mil habitantes) y en asentamientos urbanos o rurales.

Este programa consideró que las tendencias previsibles eran que la población rural mantendría el mismo volumen, por lo que los crecimientos serían básicamente urbanos.

Entre los instrumentos con que cuenta este programa se destacan: el establecimiento de una regionalización programática única; la consolidación de los Convenios Únicos de Desarrollo con cada estado para mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo urbano; la constitución de reservas territoriales en las ciudades grandes y medias del país; la promoción de la creación o fortalecimiento de una comisión de desarrollo urbano por centro de población.

2. Programa de 100 ciudades

A finales de 1992 apareció el "Programa de 100 ciudades". El objetivo de este programa es que la población opte por trasladarse a ciudades medias, lo que a su vez permita lograr un desarrollo regional sostenible. Esto, con la finalidad de desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas y fomentar la generación de empleo en las ciudades medias que reúnen ciertas características para su crecimiento.¹³

Al respecto, Luis Javier Castro comenta que en años recientes, las ciudades medias presentan un dinamismo importante, en términos demográficos, superior al de las grandes metrópolis de nuestro país. Así, durante el periodo 1970-1990, la tasa de crecimiento de las ciudades de tamaño medio fue de 3.53 por ciento anual, mientras que la de las grandes ciudades fue de 2.97 por ciento.¹⁴

Este mismo autor señala que en los años ochenta se presentaron cambios en las modalidades del crecimiento urbano en México. Las tendencias concentradoras disminuyeron, y además se revirtieron en favor de la descentralización de la población y de las actividades económicas de los grandes centros urbanos hacia sus regiones cercanas. Este proceso ha favorecido a las llamadas ciudades medias.¹⁵

En los últimos años, varios autores han hecho notar este proceso, entre ellos Alicia Ziccardi,¹⁶ Manuel Perló,¹⁷ Julio García Coll (este

13 Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de 100 ciudades*, México, septiembre 1992, p. 2.

14 Castro Castro, Luis Javier, "El programa de 100 ciudades: estrategia de desarrollo urbano", en Bustamante, Carlos (coord.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, México, UNAM, 1995, p. 66.

15 *Idem*, pp. 66-67.

16 Ziccardi, Alicia, "Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la agenda de los noventa", en Bustamante, Carlos (coord.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, México, UNAM, pp. 75-93.

17 Perló Manuel, "Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo nacional", en Bustamante, Carlos (coord.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, México, UNAM, pp. 121-151.

último indicaba que se ha cambiado ligeramente el patrón migratorio de manera que los pobladores de algunos estados que se dirigían a la zona metropolitana de la Ciudad de México como destino principal, ahora concurren a otras entidades).¹⁸

Al respecto, es interesante mencionar la descripción de Boris Graizbord en relación con las etapas en que se puede dividir el proceso de urbanización. Así, a muy grandes rasgos, en una primera etapa, al iniciarse la urbanización, tanto la población urbana como la rural se mantienen estables y con el tiempo aparecen los movimientos desde las áreas rurales hacia la(s) ciudad(es) principal(es). En una segunda etapa se presenta un proceso de suburbanización caracterizado por una expansión física de las áreas urbanas en las que la población rural decrece y la urbana y suburbana crecen, aunque esta última más rápidamente. En una tercera etapa, el centro metropolitano pierde población relativa y absoluta, mientras que las ciudades medias y pequeñas o los poblados rurales ganan población.¹⁹

Este mismo autor comenta que algunos investigadores de El Colegio de México han presentado varias hipótesis, que de ser corroboradas confirmarían que las ciudades medianas y pequeñas jugarán un importante papel en el escenario del crecimiento urbano.

3. *Ley General de Asentamientos Humanos (1993)*

El 21 de julio de 1993 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 2o. transitorio abroga a la ley de 1976. Como señala Soberanes Reyes, "era necesario actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país".²⁰

Esta ley define lo que se entiende por centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos (artículo 2o. fracciones III, VII, VIII, IX, XIV, XV, XVI y XIX, respectivamente).

18 García Coll, Julio, "Reforma urbana y desarrollo regional", *Vivienda*, México, vol. 13, núm. 1, enero-junio de 1988, p. 48.

19 Graizbord, Boris, "Sistema urbano, demografía y planeación", *Ciudades*, México, núm. 12, 1992, pp. 40-47.

20 Soberanes Reyes, José Luis, *La reforma urbana*, México, FCE, 1993, p. 143.

El artículo 7o. establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que los artículos 8o. y 9o. se refieren a las de las entidades federativas y las de los municipios, respectivamente.

El capítulo tercero, "De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", en su artículo 11 señala que dicha planeación forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, es decir, programa nacional de desarrollo urbano; programas estatales de desarrollo urbano; programas de ordenación de zonas conurbadas; planes o programas municipales de desarrollo urbano; programas de desarrollo urbano de centros de población y programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados y que determinen ley y la legislación estatal de la materia.

El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 13 de Ley General de Asentamientos Humanos. Además, el artículo 14 de este ordenamiento remite a la Ley de Planeación.

Con esto se hicieron los ajustes necesarios para una mayor vinculación y coordinación entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación.²¹

El artículo 3o. transitorio de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos ordena que se deberá adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas, contando con un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley.

El 5 de agosto de 1994 se publicó el Decreto que adiciona diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, se adicionan la fracción XIX del artículo 3o. la fracción IX del artículo 33 y la fracción XII del artículo 51, que se refieren a la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad.

21 Véase *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, mis comentarios a la "Ley General de Asentamientos Humanos".

VII. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

En el sexenio del presidente Zedillo regirá este Plan, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995. Contiene cinco capítulos muy concretos: 1. Soberanía; 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes; 3. Desarrollo democrático; 4. Desarrollo social, y 5. Crecimiento económico. Además, en un anexo se enlistan los programas sectoriales.

La política del "Desarrollo social" se encuentra contenida en el capítulo 4, el cual se subdivide en cinco incisos: 1. Aspiración por la justicia social; 2. Diagnóstico; 3. El desafío demográfico; 4. Objetivo de la política de desarrollo social; 5. Estrategias y líneas de acción.

De este capítulo destacaremos las políticas en materia urbana y regional.

En el primer inciso se señala, entre otros asuntos, que se buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

En el segundo inciso, del "Diagnóstico", se hace un breve repaso de los avances en materia de educación, salud, vivienda, empleo. Sin embargo, se señala que el problema social de mayor urgencia es la pobreza extrema, tomando en cuenta que cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales.

Por lo que se refiere al tercer inciso, sobre "El desafío demográfico", se indica que la población de México alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo a un ritmo de 1.8 por ciento anual, una vez considerados los flujos migratorios internacionales.

En cuanto a la migración y distribución territorial de la población, en 1990 la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residían en las cuatro principales áreas metropolitanas. Sin embargo, persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales, ya que en ese mismo año, alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de menos de cinco mil habitantes.

Se presenta, en las últimas dos décadas, un proceso de redistribución de la población debido a fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa relocalización de los procesos productivos. Por tanto, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, mientras que las ciudades de tamaño intermedio

han tenido un intenso crecimiento, así como ha habido una multiplicación de las ciudades pequeñas. Por lo que las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente.

El cuarto inciso de este capítulo 4 contempla el "Objetivo de la política de desarrollo social", referido a propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales que les otorga la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y disminuir la pobreza y la exclusión social.

En el último inciso de este capítulo, sobre "Estrategias y líneas de acción", se señalan las cinco estrategias:

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; 2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones; 4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y 5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Para efectos de este trabajo nos interesa destacar la tercera estrategia, es decir, la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, que se refiere tanto a las ciudades y al campo, de ahí que se diseñen políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria.

Como señalaban hace algunos años Marcela Suárez Escobar y Alberto Ramos y Bolaños, que una reforma urbana no se puede concebir: "separadamente de una reforma agrícola y rural, pues en el ámbito de la reforma urbana se decidirá si los centros urbanos recibirán a los migrantes rurales o apoyarán políticas de reforma social que recanalicen recursos hacia zonas rurales".²²

1. *Desarrollo regional*

En cuanto al desarrollo regional, se contemplan dos cuestiones: a) las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del golfo y las del Pacífico, y b) las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social.

²² Suárez Escobar, Marcela y Alberto Ramos Bolaños, *Vivienda*, México, vol. 9, núm. 1, enero-marzo de 1984, p. 79.

Se considera que en términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de bienestar. Sin embargo, en el sur se presentan los más altos grados de marginación y rezago social.

La estrategia será canalizar más recursos y crear condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas.

2. *Desarrollo urbano*

Se contempla que en 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73 por ciento en las ciudades y 27 por ciento en el campo. El desarrollo urbano se enfrenta al reto de la expansión de las ciudades.

Aunque hay una concentración muy intensa en las cuatro grandes zonas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), hay una tendencia de redistribución de la población.

Se considera que hay un gran avance en el marco jurídico del desarrollo urbano. Las principales ciudades del país, que presentan alternativas para la población y la inversión, cuentan con planes de desarrollo urbano vigentes.

Actualmente, más del 50 por ciento de las áreas que se necesitan para el crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal.

En materia de desarrollo urbano, los objetivos para los años 1995-2000 son: propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello, e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Las cuatro estrategias que se proponen para alcanzar dichos objetivos son:

a) Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias

Las ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda, son

alternativas adecuadas a las cuatro grandes metrópolis del país. Se impulsará al municipio para el desarrollo equilibrado de las ciudades.

b) Consolidación del papel de las principales metrópolis

Entre otros aspectos, se propone un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas.

c) Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano

Se refiere a mejorar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y apoyar a las autoridades locales para formular o mejorar sus planes y normas de desarrollo urbano y que se respeten dichos planes.

d) Impulso a la participación ciudadana

Contempla las diferentes fases de la política urbana, tales como acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios.

3. *Reforma agraria*

Se considera que un aspecto primordial para el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca seguridad jurídica sobre sus tierras y oportunidad de incrementar su productividad con políticas de apoyo al sector agrícola. Se hace un análisis de la población que vive en el campo, de la tenencia de la tierra, de las políticas e instituciones agrarias.

Esta administración se propone concluir con la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias. Esto con la finalidad de eliminar los factores de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

Al final de este Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se enlistan los programas que, en cumplimiento con la disposición del artículo 22 de la Ley de Planeación, se elaborarán, entre ellos: Programa de

Desarrollo Urbano, Programa de Vivienda, Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

México, de ser un país predominantemente rural a principios de siglo, se transforma en uno primordialmente urbano a finales de siglo.

En la Ley General sobre Planeación General de la República de 1930, con el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, se señala, en las consideraciones para su expedición, que era muy necesario contar con un programa definido, basado en estudios previos acerca del desarrollo del país, para tomar medidas administrativas importantes.

Con esta ley se propuso la elaboración del "Plano Nacional de México". El contenido de este plano aludía a cuestiones geográficas, de urbanismo, de recursos naturales, de comunicación. Fue uno de los primeros intentos para abordar la planeación de desarrollo en México, aunque con especial referencia a la problemática regional. En los siguientes sexenios presidenciales se continuó con estos intentos de planeación del desarrollo.

Se puede considerar que no fue hasta la década de los setenta cuando las políticas urbano-regionales en México adquirieron un carácter institucional con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, en el periodo presidencial de Echeverría, y con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 en el sexenio de López Portillo.²³

En el sexenio de Miguel de la Madrid se dieron pasos muy importantes en relación con el marco jurídico para la planeación del desarrollo con las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, y la Ley de Planeación de 1983.

A partir de entonces, cada Ejecutivo Federal cuenta con su Plan Nacional de Desarrollo, que abarca el periodo presidencial correspondiente, y de este Plan derivan diversos programas, entre ellos, el programa sectorial en materia de desarrollo urbano.

Desde hace un poco más de quince años, aproximadamente, las políticas urbano-regionales continuamente enfatizan la problemática de la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 se hacía referencia a una distribución racional tanto

²³ Castro Castro, Luis Javier, *op. cit.*, nota 14, p. 68; véase también: Azuela de la Cueva, Antonio, "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México", *Estudios de derecho económico*, vol. V, México, UNAM, 1986.

de la población como de las actividades económicas, localizándolas en zonas de mayor potencial del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 se proponen transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización, a través de consolidar un sistema jerárquico de ciudades, para la prestación de servicios. Se reitera la excesiva centralización y dispersión del patrón territorial. El Sistema Urbano Nacional contaba con 168 centros de población, que presentaban oportunidades favorables y problemas graves de desarrollo, de los cuales tres son ciudades grandes, 59 son ciudades medias y 106 son centros de apoyo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 se refieren nuevamente a la transformación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico. El programa sectorial de desarrollo urbano, en el rubro de reordenamiento territorial, considera al Sistema Urbano Nacional compuesto por cuatro ciudades grandes, 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas. Para finales de 1992, se considera que son 100 ciudades medias, de ahí el programa que elaboró la Secretaría de Desarrollo Social denominado "Programa de 100 ciudades".

En ese sexenio se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que hace los ajustes pertinentes para vincular adecuadamente a la planeación del desarrollo con la planeación urbana, entre otros muchos aspectos, tales como la relación de esta ley con la Ley de Planeación, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, entre otras.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 indica que se presenta un proceso de redistribución de la población debido a fenómenos como la reestructuración económica y la relocalización de los procesos productivos, por lo que se considera que la tendencia de atracción migratoria de las metrópolis ha comenzado a declinar, por lo que han crecido las ciudades medias y se han multiplicado las ciudades pequeñas.

En este Plan, en el capítulo 4, inciso 5, la tercer estrategia, sobre "promover el desarrollo equilibrado de las regiones", agrupa a las políticas de desarrollo regional, desarrollo urbano y reforma agraria, y esto es importante señalarlo, ya que en nuestro país el crecimiento de las ciudades se ha dado en gran parte de tierras ejidales y comunales.

Se sigue considerando que son cuatro las grandes zonas metropolitanas; que hay un avance en el marco jurídico del desarrollo urbano de las principales ciudades del país, y cabe destacar las cuatro estrategias de desarrollo urbano de este Plan: *a)* desarrollo urbano de las 100 ciudades medias; *b)* consolidación del papel de las principales metrópolis; *c)* reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano; *d)* impulso a la participación ciudadana.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA