

Urbanismo y Vivienda Municipal

GABINO FRAGA

El propósito del presente trabajo es comentar y esclarecer, si es el caso, el conjunto de decisiones institucionales, los objetivos y metas que integran el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda en lo que respecta al municipio.

Las reformas y adiciones que por iniciativa del ejecutivo federal se han aplicado al artículo 115 de la Constitución mexicana apoyan el desarrollo definitivo del municipio en México; para ello, es indispensable traducir los enunciados constitucionales no sólo en la Ley Orgánica Municipal de cada estado, sino en una vasta normatividad de la que se desprenda la autogestión municipal fortalecida para el ejercicio de las nuevas responsabilidades conferidas, entre las que destacan la conducción del desarrollo urbano y los programas de vivienda para coadyuvar al desarrollo de la comunidad municipal.

Actualmente, la transformación estructural del municipio es una reforma política que fundamenta la reforma urbana del pre-

sidente De la Madrid, porque globaliza aspectos fundamentales que inciden sobre el suelo, su uso, vocación y su relación con la población.

El desarrollo urbano ocurre cotidianamente, día a día, por acción y gestión de habitantes y autoridades municipales. En muchas ciudades, polos de desarrollo, se están tomando decisiones sobre el uso del suelo, su equipamiento y servicios. Diariamente, con o sin planeación urbana, se otorgan licencias, permisos y se toman decisiones municipales que transforman la ciudad.

Es imperativo para el municipio y la ciudad combatir la especulación con la tierra y la necesidad social, ordenar el territorio interior de la ciudad, saturar y densificar el suelo urbano; acreditar el interés público sobre el particular y orientar la plusvalía de la obra pública hacia beneficios colectivos.

Para implicar a la comunidad en la gestión de sus satisfactores de carácter urbano y en la realización de su proyecto de utili-

zación del espacio, hay que partir de un esquema físico realista. Esta responsabilidad de autoridad corresponde prioritariamente al municipio.

A pesar de la crisis económica, la restricción presupuestaria y la consecuente escasez de recursos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) no ha dejado de enfrentar las necesidades fundamentales de servicios urbanos, particularmente en las ciudades prioritarias en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática en el que, a través de los COPLADES y con instrumentos específicos como el CUD, se da la participación municipal.

Se han establecido prioridades territoriales para consolidar el sistema urbano nacional, propuesto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Es a estas ciudades hacia donde se orientan la obra pública y los programas de vivienda con primacía sobre los demás centros de población. La idea básica es concretar metas, coordinando los tres niveles de gobierno para impulsar el desarrollo urbano del país.

Se sabe que en la mayoría de las ciudades los planes existen, lo que hace falta es elaborar los instrumentos de desarrollo urbano para ejecutarlos; por ejemplo, reglamentos de construcción, leyes de obras por cooperación y sistemas de catastro modernos y dinámicos, los que además constituyen el instrumento básico de captación de recursos del municipio. Asimismo, con la creación de reservas territoriales propias para el desarrollo urbano, la SEDUE ha promovido la creación de Comités Estatales, cuya función es dictaminar y programar la acción gubernamental coordinada en la materia de acuerdo a la normatividad y políticas federales.

Las reservas territoriales son la garantía de un desarrollo sano en el futuro, en contrapartida con la regularización de la tenencia de la tierra. Crear reservas territoriales significa emprender la reforma urbana inscrita en la planeación democrática, tal y como lo demanda el México urbano.

Hasta este momento, con respecto a la perspectiva de la vivienda y el desarrollo urbano en el contexto municipal, coinciden muchas opiniones académicas y políticas en que no es suficiente contar con el marco jurídico para hacer operar en forma inme-

diata los postulados constitucionales en toda su magnitud y que el fortalecimiento municipal es un proceso a largo plazo que requiere conjuntar acciones de todos los sectores de la sociedad.

En esta línea de acción, el avance de la política social, en estos cuatro años de administración del presidente Miguel de la Madrid H., permite evaluar avances importantes para el fortalecimiento municipal, cuyos antecedentes específicos en materia de vivienda y en relación al municipio son los siguientes:

- En febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho de toda familia mexicana a disfrutar de una vivienda digna y decorosa;

- Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982 se crea la SEDUE;

- En diciembre de 1983 se expide la Ley Federal de Vivienda, que reglamenta la disposición constitucional correspondiente;

- En congruencia con dicha ley, se aprobaron reformas y adiciones a la Ley de Reforma Agraria, a la Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley General de Asentamientos Humanos, para dar sustento a una política integral de suelo que facilitara la constitución de reservas territoriales para vivienda;

- Como una medida encaminada a fortalecer la participación de los estados y municipios en los esfuerzos nacionales para promover la vivienda, se consolidaron los organismos y los programas estatales específicos, al autorizarse la transferencia definitiva del patrimonio inmobiliario del extinto INDECO, conforme al decreto presidencial del 30 de abril de 1984

- El fortalecimiento de los organismos de vivienda y la mayor canalización de recursos ha permitido, no obstante la situación económica general de los últimos cuatro años, alcanzar resultados que superan en más de 40 por ciento lo realizado en los seis años anteriores;

- En apoyo a la descentralización y al desarrollo regional, durante los últimos cuatro años el 84 por ciento de las acciones de vivienda se realizaron fuera de las áreas

metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; finalmente,

— En lo que se refiere a reservas territoriales, han sido adquiridas por el gobierno federal y transferidas a los gobiernos locales 2,659 has. en ocho ciudades medias y el área metropolitana de la ciudad de México, disponiéndose aproximadamente de 1,385 has. para programas de vivienda.

Bajo esta perspectiva, el Programa de Vivienda 1987 lleva implícito un factor básico de impulso al fortalecimiento municipal, que va desde el fomento a la formación de reservas territoriales hasta la ejecución de programas de vivienda, acordes a necesidades locales promovidas, programadas, conducidas y auspiciadas bajo la autoridad municipal.

Por ello y para acelerar el avance en materia de desarrollo urbano y vivienda, en este año se contemplan las metas más ambiciosas para el país a partir de un conjunto de decisiones institucionales, que permitan ampliar los alcances y la efectividad de los programas de vivienda como instrumentos fundamentales de política social y desarrollo económico.

De estas medidas se mencionan aquellas que están mayormente vinculadas al municipio, por converger en sus atribuciones o por ser promovidas para tener un efecto directo en su desarrollo socioeconómico.

SUELO PARA VIVIENDA

En el marco de los planes locales y en el seno de los comités estatales de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra urbana, tres líneas básicas orientarán las acciones gubernamentales en esta materia.

La primera, de carácter preventivo y prioritario, tenderá a impulsar la constitución de reservas territoriales en las principales ciudades del país, a efecto de que, con el apoyo del gobierno federal, los gobiernos locales (municipios) puedan ofertar tierra a precios adecuados. En los próximos tres meses se finiquitarán los procesos de constitución de reservas territoriales iniciados en 24 ciudades medias y, en el transcurso de este año, se promoverá la constitución de nuevas reservas en otras 35 ciudades

medias y en las tres áreas metropolitanas anteriormente aludidas.

La segunda, de carácter correctivo, tiene por objeto el mejoramiento urbano integral, mediante la articulación de acciones de regularización de la tenencia de la tierra con la dotación de infraestructura y equipamiento básico.

Por último, la tercera fortalecerá los mecanismos fiscales y crediticios de inducción que propicien la edificación de vivienda en los numerosos predios baldíos intraurbanos, con el propósito de aprovechar al máximo la infraestructura urbana existente y acercar las zonas habitacionales a los centros de actividad de las ciudades.

SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

En este marco, la definición de la autoridad municipal de hacer suya esta política del ejecutivo federal y estatal permitirá romper un verdadero cuello de botella, que incrementa sustancialmente los costos del producto final de la vivienda.

Por tal razón, es decisión del gobierno federal, de los organismos de vivienda y de las sociedades nacionales de crédito instrumentar una política de simplificación administrativa que, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, concentre su atención en las principales ciudades del país.

La simplificación descansará en el establecimiento de una oficina única de licencias a nivel municipal, en la cual las autoridades federales y estatales delegarán sus atribuciones en materia de trámites y permisos para la edificación de vivienda, y donde llegarán las solicitudes de servicios básicos tales como agua, drenaje, electricidad y gas.

Serán compromisos de esa oficina instituir el formato único de licencias y permisos, así como otorgar expeditamente las licencias de construcción, cuando los proyectos se ajusten a los planes municipales preestablecidos sobre usos y destinos de suelo, y a prototipos aprobados por la SEDUE o cualquier otro organismo federal o estatal de vivienda: 15 días para vivienda unifamiliar y 30 días para vivienda multifamiliar.

Es el municipio el gestor más idóneo de

los programas de vivienda que emanan de necesidades sentidas por sus pobladores; es por ello que, en este año de 1987, declarado por la ONU como el Año del Derecho Social de la Vivienda, es imprescindible establecer programas de asesoría y capacitación para la planeación, instrumentación, gestión y ejecución de proyectos y obras relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda a nivel municipal.

De esta forma, el municipio, en cumplimiento de sus atribuciones, podrá atender la organización y asesorar a los grupos que intervengan tanto en la construcción de su vivienda, como en los créditos para los trabajadores no asalariados.

En este sentido, la SEDUE, en su Programa 1987, hace especial énfasis en las siguientes líneas de acción donde interviene el municipio como promotor o conductor de la necesidad de vivienda:

Dentro de la *regeneración urbana y mejoramiento de la vivienda*, la baja rentabilidad de los inmuebles que caracterizan las zonas tradicionales de algunas ciudades del país, provocó que con el tiempo sus propietarios abandonaran el adecuado mantenimiento lo que, aunado a una alta densidad de población, conformó un habitat físicamente deteriorado y con graves problemas sociales.

Por tal motivo, los fondos de vivienda establecerán líneas especiales de crédito en favor de quienes han estado habitando dichos inmuebles, para su adquisición y remodelación o para la construcción de nuevas viviendas en los terrenos ocupados por edificaciones que requieran demolición dentro de los programas de regeneración urbana y mejoramiento de la calidad de vida.

En los procesos de *fortalecimiento al desarrollo municipal*, que van ligados a planes y programas de desarrollo regional, ha sido determinante diferenciar, analizar y catalogar el desarrollo socioeconómico de cada municipio y diferenciar, asimismo, los recursos y características sociales de cada uno de ellos, estableciendo para cada tipo los programas más idóneos en materia de vi-

vivienda. Los municipios reflejan graves contradicciones que van desde la extrema dispersión de los municipios rurales del centro y sureste del país, hasta las grandes concentraciones urbanas de los municipios metropolitanos y conurbados. En ambos casos, la carencia de vivienda es factor común: en los primeros, por su precariedad y, en los urbanos, por su déficit y acumulada demanda. Para dar atención a este problema ha sido necesario reforzar dos programas que en años anteriores han sido de reducida inversión.

Un instrumento de arraigo y ordenamiento será la vivienda campesina en los municipios rurales. Así, en coordinación con los gobiernos estatales y promovidos por el municipio, a los campesinos de bajos ingresos que habitan zonas indígenas y de alta marginación, se les atenderá con recursos fiscales a través de acciones comunitarias para el mejoramiento de su vivienda.

Igualmente, para productores organizados en los municipios agrícolas del país, se ha previsto la apertura de programas crediticios para los campesinos de los grupos siguientes: organizaciones campesinas por rama de producción; uniones de ejidos con una base organizativa y actividades productivas permanentes; trabajadores agrícolas migratorios que cuentan con el respaldo de las empresas públicas o privadas que intervienen en su contratación o que apoyan los procesos de comercialización en el campo, para mejorar las condiciones de los albergues o alojamientos temporales.

Entre los déficits que se agudizan en los municipios urbanos al incrementarse el costo de capital y los materiales por los procesos inflacionarios, es la vivienda en renta la que tiende, ante la enorme demanda, a volverse sumamente cara y escasa en la mayor parte de las ciudades del país.

Por ello, en el Programa de Vivienda 1987 se ha instrumentado continuar fomentando la construcción de vivienda en arrendamiento, con estímulos de la depreciación acelerada del 75 por ciento y la ampliación de los estímulos fiscales urgentes.