

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

SOBERANES REYES, José Luis, *La reforma urbana* 896

Ernest Mandel estudia el tema del lavado de dinero caliente. La bancarrota del Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI) representó el *crash* bancario más grande de la historia (p. 229). El fenómeno de la economía, que da paso a estas situaciones de crisis, comienza con el primer choque petrolero de los años sesenta. La recesión generalizada de 1973-1974 tuvo como consecuencia que la demanda empresarial de préstamos para inversiones productivas no siguió la oferta de créditos bancarios.

El libro que reseño termina con un tema que, para mi gusto, debería ubicarse en el campo de los derechos humanos, cual es: "El control social en la URSS: terror, mafias y drogas" (p. 239):

queda materializado en el aparato judicial-policíaco, médico, psiquiátrico, recreativo en su faz pública estatal y en su cara privada, informal, "clandestina", como el alcoholismo, la drogadicción y otras formas de evasión como el fútbol mercantilizado, el sistema de estrellas, etcétera.

La tesis que plantean estos autores consiste en señalar que: el modelo soviético de construcción del socialismo recorrió diferentes etapas cíclicas de búsqueda y experimentación que iban del estatismo total (lo que Wittfogel llamó modo asiático de producción industrializado) a la economía de mercado con una intervención estatal limitada.

El terror como control social, las detenciones arbitrarias, el *Gulag*, la psiquiatrización de la disidencia, no fueron sólo un rasgo característico del estalinismo. Son elementos causales y fundantes de un sistema dictatorial.

Luis Díaz Müller

SOBERANES REYES, José Luis, *La reforma urbana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 398 pp.

José Luis Soberanes Reyes es ingeniero civil del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. En la Universidad de Pennsylvania obtuvo la maestría en planeación urbana y en investigación de operaciones. Ha sido profesor en la UNAM y ha ocupado diversos cargos federales. Al momento de escribir la obra, fungía como subsecretario de Desarrollo Urbano e Infraestructura en la Secretaría de Desarrollo Social.

Divide su libro en tres partes. En la primera, se refiere al fenómeno urbano, su evolución histórica en el mundo y en México; la intervención del Estado mexicano en el desarrollo urbano del país, y los retos que en materia urbana tuvo la administración federal de 1988 a 1994.

En cuanto a la urbanización de México, plantea que fue lenta de 1900 a 1940 y acelerada de 1940 a 1990. Señala el autor que en 1940 apenas existían 55 ciudades. Para 1970 ya eran 178. En 1990 tenemos cuatro grandes zonas metropolitanas —México, Guadalajara, Monterrey y Puebla— con 21.7 millones de habitantes; en las ciudades medias (entre 50 mil y un millón de habitantes) habitan 20.5 millones de personas y en 230 ciudades pequeñas (entre 15 mil y 50 mil habitantes) se distribuyen 39 millones de habitantes, y destaca la importancia económica, política y social que han adquirido las ciudades medias.

En el tema relativo a las experiencias de desarrollo urbano de nuestro país, comienza el autor señalando a la ciudad de Tenochtitlan, que en 1521 contaba con 300 mil habitantes, como un ejemplo de organización y trazo. Después pasa a la época colonial y al México independiente.

De 1928 a 1940 considera los primeros esbozos de planificación moderna tales como la Ley de Planeación de 1930 y la Ley de Planificación y Zonificación del DF y del Territorio de Baja California, en 1933.

De 1940 a 1970, describe la industrialización urbanizadora. Menciona el modelo de sustitución de importaciones con el presidente de ese entonces, Manuel Ávila Camacho. Posteriormente, en 1952, se crea la Comisión Nacional de Inversiones. Se llevan a cabo los proyectos de cuencas hidrológicas, el surgimiento de parques y ciudades industriales, las acciones en materia de vivienda, la construcción de multifamiliares.

En el período de 1970 a 1988, la planificación urbana adquiere un gran impulso. En 1976 se expide la Ley General de Asentamientos Humanos. De ese periodo es el Fideicomiso Lázaro Cárdenas. Con López Portillo se elaboró un sistema nacional de planeación urbana; se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; se impulsó un programa nacional de vivienda; se diseñó el programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Miguel de la Madrid (1982-1988) impulsa el sistema nacional de planeación democrática; se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; se promueven los convenios únicos de desarrollo y se forman los comités de planeación para el desarrollo. Se elaboró el programa nacional de desarrollo urbano y vivienda 1984-1988, que contenía como elemento novedoso a las "ciudades medias" y se pretendió fortalecer al municipio en sus atribuciones en materia urbana.

En la época actual, el autor analiza las condiciones demográficas del país; el desarrollo del modelo de distribución territorial de la población; el fenómeno de migración y el desarrollo de los centros urbanos.

Conforme al XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, se registró un total de 81 millones 249 mil 645 habitantes en la República me-

xicana. Se consideró que el 57.5 por ciento de la población habita en ciudades por lo que México adquiere un perfil predominantemente urbano.

La segunda parte de este libro "De la reforma del Estado a la reforma urbana", comienza el autor refiriéndose primero a la reforma del Estado, en cuanto a la transformación de un Estado paternalista e interventor, a un Estado rector y regulador en lo económico, promotor y concertador en lo político, y solidario en lo social.

Enseguida nos indica cuáles son las bases de la participación del gobierno federal: a) eficacia en el logro de sus fines de justicia; b) descentralización efectiva; c) promoción de la participación de los distintos sectores sociales. En el caso de la política urbana, dos sujetos sociales son decisivos: las organizaciones populares, de vecinos y colonos, y la iniciativa privada.

Por lo que se refiere a la reforma urbana, su principal objetivo es atender las causas y los efectos de los procesos urbanos para elevar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. Esta reforma busca que las ciudades crezcan ordenadamente; las administraciones municipales se fortalezcan; la vivienda esté disponible para los sectores de menores ingresos; el sistema vial y de transporte sea eficiente; los centros de las ciudades se renueven y se preserve el ambiente.

El autor desarrolla en las siguientes páginas las acciones para lograr los objetivos antes señalados. Así, nos habla del desarrollo urbano y la protección ambiental; la regulación del uso del suelo para lograr un crecimiento urbano ordenado. Dentro de esta acción señala el autor a la planificación y a la administración del desarrollo urbano como dos factores indispensables.

Otra acción fue la reforma agraria, con la incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano, con la reforma al artículo 27 constitucional el seis de enero de 1992 y la expedición de la Ley Agraria al mes siguiente.

Dentro de la política de descentralización, la Secretaría de Desarrollo Social instrumentó los convenios de desarrollo social, para regular las acciones derivadas del sistema regional de planeación y del plan nacional de desarrollo 1989-1994.

Para fortalecer la administración municipal, aparte de la reforma constitucional al artículo 115 en 1983, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal en 1990 para cambiar la mecánica de distribución del fondo del fomento municipal y ampliar el monto de los recursos participables.

Uno de los principales problemas de los municipios es ampliar y mejorar la calidad de los servicios urbanos, de ahí que se concesionen servicios públicos a la iniciativa privada. De esta manera, el sector privado participa activamente en el financiamiento, construcción y operación de servicios urbanos.

En cuanto a la participación de la sociedad, el autor señala a los gobiernos federal, estatales y municipales como responsables en el impulso de la participación social.

La tercera parte de este libro se refiere a la estrategia de la reforma urbana. Dentro de los objetivos de la planeación se encuentra el del ordenamiento territorial que implica la distribución de la población en el territorio nacional. La población se ha concentrado principalmente en las cuatro zonas metropolitanas del país, aunque esta tendencia se está revirtiendo y ahora son las ciudades medias las que crecen.

Actualmente, más que migración urbano-rural, se presenta la migración urbana-urbana.

En cuanto a la planificación del desarrollo urbano es muy importante lograr una mejor gestión urbana con la participación del gobierno, de la iniciativa privada y de la sociedad organizada, más que prefijar de manera rígida el comportamiento de la realidad.

De una evaluación que hizo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en las cuatro zonas metropolitanas y 60 ciudades medias, se comprobó que en las ciudades donde existen equipos locales de planificación urbana; planes con vigencia jurídica, y una amplia participación popular, sus condiciones son más favorables para el ordenamiento y la satisfacción de necesidades.

Dentro de la reforma urbana destaca el programa de 100 ciudades. Para la estrategia de este programa se eligieron 100 ciudades medias con potencial para generar desarrollo, favorecer las condiciones sociales y económicas y ubicarlas en regiones deprimidas.

Por lo que se refiere al renglón del uso del suelo y administración urbana, en la administración pasada se propusieron cinco objetivos: promover el cumplimiento de la zonificación establecida en los planes de usos del suelo de las 100 ciudades y los reglamentos correspondientes; proponer una mezcla de usos del suelo para así reducir la necesidad de trasladarse largas distancias; propiciar una intensidad de uso que permita aprovechar eficientemente la infraestructura, el equipamiento y los servicios; modificar los modelos de uso de suelo en relación con el contexto legal y económico, y modernizar los sistemas catastrales para fortalecer las finanzas locales.

En julio de 1993 se expide una nueva Ley General de Asentamientos Humanos que abroga a la de 1976. El autor señala que era necesario actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país. En cuanto a la regulación jurídica a nivel estatal, la Secretaría de Desarrollo Social elaboró un código urbano tipo, respetando la soberanía de las entidades federativas. Además, se crearon las condiciones para fortalecer las finanzas municipales.

Otra acción muy importante fue la creación de reservas territoriales y la oferta de suelo urbanizado para los sectores de menores recursos. En diciembre de 1992 se descentralizaron las labores relativas al dictamen de solicitudes de expropiación para la regulación de la tenencia de la tierra y para la constitución de reservas territoriales a las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas. Por lo que se refiere a las tareas de previsión de necesidades de suelo, a partir de 1992 se pasa de la etapa de la constitución de reservas a la de su aprovechamiento.

En materia de vialidad y transporte se coordinaron acciones entre los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado; se impulsó el desarrollo tecnológico del sistema de vialidad y transporte público; se realizaron obras de modernización y mantenimiento de la infraestructura vial, entre otras acciones.

En cuanto a la conservación ambiental, se atendió el saneamiento del agua, el manejo de desechos sólidos, el saneamiento de cauces.

La renovación urbana de los centros de las ciudades es muy importante ya que México cuenta con más de sesenta ciudades con centros históricos de muy alto valor patrimonial debido a que ahí se ubican la mayor parte de los veinte mil monumentos históricos y artísticos del acervo nacional.

La participación social es muy importante en el desarrollo urbano para concretar planes y programas de desarrollo urbano de manera concertada con la comunidad, para así garantizar el respeto a los usos del suelo. Para tal efecto, se promovieron foros de consulta ciudadana, además de que los municipios cuentan con órganos auxiliares permanentes para la consulta amplia de la sociedad y la gestión del desarrollo urbano.

Por lo que se refiere a la frontera norte, sus ciudades colindan con los Estados Unidos, lo que ha impulsado el establecimiento de industrias maquiladoras para aprovechar la mano de obra barata, la oferta de suelo y las facilidades administrativas. Debido a lo anterior, se ha presentado una fuerte migración de familias de otros estados del país hacia esta región. Uno de los asuntos prioritarios es el revertir el deterioro ambiental, por lo que se elaboró el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF).

Los servicios y la vivienda son dos variables muy importantes para elevar el bienestar social. En materia de servicios, la nueva política fue la de promover la participación activa de los colonos de las zonas urbanas.

En las ciudades medias se logró cubrir un 85 por ciento en agua potable, 69 por ciento en alcantarillado, 94 por ciento en electrificación y 66 por ciento en transporte urbano. En vivienda, la Secretaría de Desarrollo Social logró una mejor coordinación institucional entre los diversos organismos que se encargan de programas de vivienda como el INFONAVIT, FOVISSTE, FOVI,

FONHAPO y FONAVIR. Las líneas prioritarias en esta materia derivaron del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

En el último capítulo de su libro, el autor señala los retos y perspectivas de la reforma urbana en donde insiste la importancia del fortalecimiento de la autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera de los municipios; actualizar y exigir la observancia de los planes de usos del suelo; lograr una mayor participación social; y vigilar el cumplimiento de la reglamentación sobre el ambiente.

La última parte del libro contiene diversos anexos: estadística; anexo jurídico (base constitucional y Ley General de Asentamientos Humanos); pronuario de disposiciones jurídicas en materia de desarrollo social, regional y urbano y protección al ambiente; un listado de las cien ciudades.

Tomando en cuenta que la problemática urbana es tan compleja y abarca múltiples aspectos, hay ciertos temas que se tocan sólo muy someramente. Sin embargo, esta obra de "La reforma urbana" es un importante esfuerzo porque proporciona un panorama general de los alcances logrados por el gobierno federal en esta materia.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

VERA ESTAÑOL, Jorge, *La evolución jurídica*, pról. de Ma. del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 93 pp.

Siguiendo una tradición ya añeja, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM continúa reeditando fuentes importantes para el estudio de la historia del derecho mexicano, que por una u otra razón no se han reeditado y por lo mismo son de difícil acceso para una gran parte de personas interesadas en la historia jurídica del país.

Tal es el caso de la pequeña obra que nos ocupa, pequeña en extensión, puesto que son 93 cuartillas, pero de un gran interés no sólo por su contenido, sino por que a través de sus páginas podemos apreciar la postura, que muchos de los importantes juristas del porfiriato, sostenían en relación con la evolución de nuestra historia jurídica; circunstancias que llevan a señalar a la doctora González, refiriéndose en concreto a Vera Estañol que:

Sus juicios sobre el pasado colonial son duros; dejan ver, por un lado, el rechazo a los principios que lo inspiraron y por el otro, el anticlericalismo típico de la segunda mitad del siglo XIX, el que ya no hacía concesiones doctrinarias a la Iglesia. Sus opiniones no son triunfalistas en cuanto a lo que se había logrado con la legislación, incluso hay numerosas referencias a sus defectos; más bien lo que celebra es la modificación, que entiende definitiva, de los princi-