

La Administración del Desarrollo Urbano

EL CASO DE LA CIUDAD DE AGUASCALIENTES 1980-1998

M. en Urb. Humberto Durán López ¹

M. en DU. Juan José Orozco López ²

Violeta Moreno Ramírez, Sabrina Ramírez Castañeda e Iván Alejandro Hernández ³

RESUMEN

Los errores cometidos en el ámbito urbano, de manera invariable son atribuidos a deficiencias en el sistema normativo vigente. En cuanto se agudizan los problemas, estos se achacan a la deficiente planeación -calificándola de obsoleta- y se procede a remplazarla por otra, que tampoco los resuelve. Ante la recurrencia de este esquema y habiendo detectado omisiones y desviaciones graves en la aplicación de los instrumentos de planeación, sospechamos que la causa no se encuentra en la normatividad, sino en las fallas administrativas.

ANTECEDENTES

Con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, al instaurarse oficialmente la instrumentación jurídica para el control urbano, surgió la esperanza de poder encausar planificadamente el desarrollo urbano en nuestro país. Ya ha pasado un cuarto de siglo desde el inicio de ese proceso sin que existan los resultados esperados. Los logros aparecen sólo en

el discurso oficial, mientras tanto, el proceso de urbanización, presenta señales de continuar agravándose y a la deriva. Las autoridades, argumentando -a priori- que la persistencia de la problemática urbana obedece a fallas normativas, han ido modificando o sustituyendo tales instrumentos. Cada nueva administración se queja de la "obsolescencia" e "ineficiencia" de los planes y programas de sus antecesores, sin haber sido evaluados ni haber constatado si fueron aplicados correctamente.

Así ha permanecido el régimen de discontinuidad que impide la consecución de objetivos a mediano y largo plazo (únicos válidos en el contexto urbano). Lo cual, lejos de constituir una solución, esconde la realidad y difiere su remediación; dando lugar al incremento de la problemática que padecemos.

Es interesante observar la falta de paralelismo entre el contenido de los instrumentos de planeación urbana y la acción gubernamental, lo que nos plantea la duda sobre la verdadera causa, por lo que nos planteamos la interrogante:

¿La agudización de la problemática urbana obedece a fallas de la planeación o a la deficiente aplicación de la misma?

La duda anterior constituye la directriz de la presente investigación, misma que toma como caso a la ciudad de Aguascalientes, dentro del período comprendido entre 1980 y 1998.

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Teoría y Métodos, UAA, Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Urbanos y Ordenamiento del Territorio (CAEU y OT).

² Investigador participante.

³ Pasantes de la Carrera de Urbanismo.

Se trata de dilucidar el nivel de "positividad" de la normatividad urbana en la ciudad, para lo cual se adopta el término empleado por el Dr. Andrés Alarcón Segovia (Alarcón, 1976) quien define la positividad como la vigencia más la aplicación real; por lo cual, el *Objeto de Estudio* no es otro que el grado en que los instrumentos vigentes han sido aplicados, mismo que será revisado con base al nivel de apego con que hayan sido ejercidas las acciones (implícitas o explícitas) derivadas de los objetivos de planeación.

Este artículo contiene el avance preliminar de la investigación desarrollada con clave PIU 02-1, en ella nos hemos propuesto analizar y medir el grado de apego con el que es aplicada la planeación vigente en nuestro medio, y aportar un instrumento para la evaluación objetiva de la acción administrativa del sector público, en el ámbito urbano.

OBJETIVOS

- Verificar el grado de apego con el que fueron aplicados los instrumentos de planeación urbana, vigentes en la ciudad durante el periodo estudiado.
- Detectar y medir la realización de acciones contrarias a los objetivos de los planes o programas urbanos vigentes.
- Medir la relación entre ambos resultados a lo largo del tiempo, y verificar si existe correlación entre ambos.
- Adecuar y proponer a las autoridades la técnica empleada, como procedimiento rutinario dentro de la evaluación de planes y programas oficiales.

HIPÓTESIS CENTRAL

1.- En la ciudad de Aguascalientes, entre los años 1980 y 1998, las autoridades aplicaron suficientemente los instrumentos de planeación urbana, realizando las acciones previstas y evitando otras, contrarias a los objetivos.

Los índices empleados son:

- a) para el grado de aplicación de las acciones previstas en los planes o programas vigentes, un intervalo de variación entre 3 y 0;

- b) en cuanto a la aplicación de acciones contrarias a los objetivos un rango de -1 a -3;
- c) y el ámbito temporal de vigencia de los instrumentos es un parámetro acotado dentro de las fechas de vigencia de los objetivos.

CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

Evaluación de la combinación de las acciones (previstas e imprevistas), mediante un procedimiento semejante a la Matriz de Leopold (Leopold Et Al, 1971 :37), utilizada en la evaluación de impacto ambiental, modificada por el autor.

Dicho instrumento permite la calificación de comportamientos que implican acciones positivas y negativas simultáneamente. Se trata de una media normalizada que permite la evaluación global involucrando tanto las acciones como las omisiones en la aplicación de los programas, por periodo gubernamental .

$$h_p = \sum \frac{a_i + b_i}{3n}$$

o para una época cualquiera

$$H = \sum_{i,j} \frac{a_{ij} + b_{ij}}{3np}$$

En donde (h_p) corresponde a la calificación de cada periodo administrativo y (H) es la evaluación global del sector público respecto a observancia de lo planeado, a lo largo del tiempo analizado.

- a_{ij} = Índice de aplicación de acciones programadas, por objetivo y periodo
- b_{ij} = Índice referente a las acciones contrarias, por objetivo y periodo
- p = Número de periodos analizados
- n = Número de objetivos considerados

Cada variable se evalúa separadamente aplicando X^2 al grado de aplicación de las acciones por objetivo, lo cual mide la bondad de ajuste de la variable, respecto a las frecuencias esperadas en una aplicación efectiva. El resultado refleja el grado de apego a la normatividad,

Objetivos	Periodos	Acciones				
		a) previstas			b) perturbadoras	
		1	2	...	P-1	P
O ₁						
O ₂						
O ₃						
⋮			a _{ij} b _{ij}	a _{ij} +b _{ij}		
O _{n-2}						
O _{n-1}						
O _n						
		S ₁	S ₂	...	S _{p-1}	S _p
		h _p	h _p	...	h _{p-1}	h _p
						H

con que fue aplicado cada objetivo, independientemente de la cantidad de acciones involucradas en ellos.

El análisis de comportamiento de las acciones programadas nos arroja el índice (a)

$$a = \sum X^2_{APrevistas}$$

De manera semejante el análisis de comportamiento de las acciones no programadas nos arroja el índice (b)

$$b = \sum X^2_{AImprevistas}$$

Criterio de comprobación:

para $H \geq 0.80$ se acepta la hipótesis propuesta.

RESULTADOS PRELIMINARES

Al momento se ha realizado la recopilación de información y respaldo digitalizado de documentos, el análisis preliminar de la información, la revisión de los aspectos teóricos del proyecto y la depuración y reestructuración del proyecto. El instrumento de medición se encuentra en proceso de prueba.

Del examen inicial de la documentación se desprenden varias observaciones interesantes:

- La legislación urbana ha alcanzado el grado de desarrollo necesario para normar con eficiencia el proceso del desarrollo urbano (Gobierno del Estado de Aguascalientes 1980-1999 y Presidencia Municipal de Aguascalientes, 1994).
- Por encima de cualquier instancia y agrupación, el Gobernador detenta todas las facultades que contempla la ley, para ejercer plenamente el control del desarrollo urbano (Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1976, Artículos 8º, 9º, 10º, 13º y 16º y 1994, Artículos 14 y 19).

- La estructura ejecutiva responsable de la administración urbana, se encuentra claramente definida en la legislación. Así mismo las funciones y atribuciones de cada dependencia, agrupación y persona (Gobierno del Estado de Aguascalientes 1980-1999).
- Desgraciadamente la acción gubernamental dista mucho de estar orientada a la aplicación de los programas de desarrollo urbano; el ejercicio público difiere sustancialmente de los programas urbanos. Todo parece indicar que se debe a la falta de capacidad de los funcionarios responsables.
Por regla general, las autoridades e instancias encargadas de regular el desarrollo urbano, carecen del perfil profesional y de los medios indispensables para lograr su

cometido. Un análisis del perfil académico de las autoridades de primer nivel, en tales instancias, muestran la persistencia de profesionistas que nada o poco tienen que ver con el área y la profundidad de las decisiones que les competen, lo que indudablemente repercute en una deficiente administración urbana.

- Finalmente la legislación urbana adolece de las sanciones equitativas respecto a la magnitud de la responsabilidad que implica. Esta puede ser una de las razones por las que sea tan común la violación a las normas urbanísticas (Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1994).

Este trabajo preliminar fue presentado en el 4º seminario de Investigación, el día 29 de enero de 2003.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN SEGOVIA, ANDRÉS (1976) Documento fotocopiado.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, (1980-1999) Periódico Oficial, Secretaría de Gobierno, Talleres Gráficos del Estado, Aguascalientes.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (1994). Código Urbano para el Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial, Aguascalientes.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (1980). Plan Director para la Ciudad de Aguascalientes, Secretaría de Gobierno, Aguascalientes.
- LEOPOLD, L. R. et al. (1971). A procedure for evaluation environmental impact. U.S. Department of interior geological survey circular, Washington, D. C.
- PRESIDENCIA MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES (1994) Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994 - 2010, Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, Aguascalientes.