

## Sobre el significado político de la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos

Desde hace varias semanas se está dando en México una lucha cuyo resultado puede modificar la estructura de lo que los politólogos llaman el sistema político mexicano. Me propongo hoy esclarecer, de acuerdo con la información disponible, el significado de la lucha entablada con motivo de la Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos.

El oyente debe recordar que el conflicto a que me refiero se convirtió en grave enfrentamiento el pasado 1º de abril en el discurso con el que el presidente de la República dio inicio a la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos. En ese discurso el presidente denunció "a una reunión clandestina, pro-fascista y antimexicana que se realizó en Monterrey", cuya intención fue, según el propio presidente, "comenzar a desestabilizar al régimen", mediante una campaña "subversiva". Y cuatro días después dijo que en Monterrey hay "un cerrado, anacrónico, incomprensible y terco desarrollismo".

Según informaciones procedentes de varias fuentes —entre otras, el candidato José López Portillo, el procurador Ojeda Paullada e incluso el abogado Ignacio Burgoa—, la reunión a que se refirió el presidente es distinta de la celebrada también en Monterrey, el 21 de febrero en la que se discutió y combatió la iniciativa mencionada, reunión que, como lo han dicho algunos de los asistentes a ella, "aunque fue privada, no fue clandestina" y, como creyeron que el presidente se refirió a ésta, lo acusaron de "estar mal informado".

El candidato López Portillo, citando a fuentes a las que calificó de "fidedignas" pero cuya posibilidad de error aceptó, dijo el martes 7 que la reunión denunciada por el presidente fue "en forma secreta", "para hacer un plan" "en el que se incluían medidas desde calumniosas hasta tácticas de desestabilización; medidas como las de que si la ley se vota, se dejarían de pagar impuestos, y amenazas de que si la ley se aprueba, no se invertirá para generar empleos en el país"; se manifestó "contra quienes, en el cobijo de una gran ciudad, dicen cosas que después no se atreven a afirmar", y advirtió que en México hay leyes "para perseguir" a quienes pretenden "desestabilizar al país". Y el jueves 8 afirmó que "todas las cámaras" de empresarios "ya están defendiendo a los intereses" de los que el propio candidato había bautizado como "encapuchados de Chipinque", haciendo alusión al centro recreativo regiomontano donde se fraguó la conspiración.

De los datos anteriores se infiere lo siguiente: sí hubo una reunión clandestina en Monterrey que pretendió hacer del combate a la iniciativa men-

cionada un arma para desestabilizar al régimen; a esa reunión no asistieron todos los empresarios de México, ni siquiera todos los de Monterrey; pero unos y otros, al combatir la iniciativa de ley, están siendo manipulados por los conspiradores.

¿Qué hay en la iniciativa presidencial, que suscita un encono de dimensiones conspirativas? Para responder a esta pregunta, presentaré primero un breve resumen del contenido de la iniciativa; enseguida explicaré la interpretación gubernamental; después mencionaré las reacciones empresariales, y, finalmente, propondré una hipótesis significativa.

La iniciativa tiene cuatro capítulos. El primero, de Disposiciones Generales, establece los fines de la ley, que son, según el artículo primero, los de "ordenar los asentamientos humanos en el Territorio Nacional; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques"; una de las expresiones concretas de esos fines es la de "regular el mercado de terrenos evitando su especulación y la de los inmuebles destinados a la habitación popular"; el medio más importante para conseguir esos fines será, según el mismo artículo, "la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la Federación".

El capítulo segundo, titulado "De la Concurrencia y de la Coordinación", explica de qué manera se aplicará el medio fundamental mencionado en el capítulo primero; es decir que, "las atribuciones que en materia de desarrollo urbano tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias". Esa coordinación consiste en que a la Federación compete "elaborar los planes de desarrollo urbano y vigilar su ejecución", a los gobiernos de los Estados compete "expedir la Ley Local de Asentamientos Humanos correspondiente", "determinar la fundación de nuevos centros de población", establecer defensas para los afectados y fijar penas para los infractores; y a los ayuntamientos compete "expedir los decretos y las disposiciones administrativas para ordenar los asentamientos humanos", "proponer al gobierno del Estado la fundación de nuevos centros de población", "determinar los destinos, usos, provisiones y reservas de los predios ubicados en los centros de población de su jurisdicción" y "aplicar y hacer cumplir la presente Ley".

En el capítulo tercero se fijan los criterios y los procedimientos para las conurbaciones.

En el capítulo cuarto se determinan las consecuencias jurídicas de la ley, particularmente en el artículo 38 cuyo texto es el siguiente: "El derecho de propiedad, el de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de predios urbanos, serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas en la presente Ley y de acuerdo con los correspondientes decretos

de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques que expidan las autoridades competentes"; es decir: las limitaciones a la propiedad serán establecidas por los ayuntamientos. Hasta aquí el contenido de la iniciativa.

Según el secretario de la Presidencia, Ignacio Ovalle Fernández, lo que el gobierno se propone con la iniciativa es "dotar al Estado de un instrumento que le permita orientar el desarrollo urbano en forma conveniente a los intereses generales"; el que se está tratando "es un problema ante todo de carácter político, en el que lo que está a discusión el tipo de país que queremos ser", y los que están en contra de la iniciativa son los especuladores de terrenos urbanos. Hasta aquí el secretario de la presidencia.

Los empresarios mexicanos se han opuesto a la iniciativa presidencial y han protestado vehementemente por la denuncia de la existencia de una conspiración. Me limitaré aquí a hacer un breve recuento de las declaraciones empresariales de antes y de después de la denuncia del presidente.

A pesar de que la iniciativa de ley fue enviada a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre del año pasado, las objeciones a ella por parte de la iniciativa privada empezaron a expresarse, por lo menos públicamente, hacia la primera quincena de marzo de este año.

Uno de los primeros en oponerse a la iniciativa fue el ex presidente del Partido Acción Nacional, José Ángel Conchello, quien, además de denunciarla como anticonstitucional, dijo que afectaría los intereses de 33 millones de mexicanos, quienes, "de acuerdo con la estadística oficial, tienen casa propia en el territorio nacional". Javier Sánchez Vargas, de la Confederación de Cámaras Industriales de Jalisco, afirmó que la iniciativa es "tan ambigua que puede traer como consecuencia el paracaidismo urbano y hacer que se pierda todo derecho a la propiedad urbana". Manuel Espinoza Yglesias, presidente del sistema Bancomer, consideró "importante que se modifique" la iniciativa, "para que se conserve dentro de la Constitución el reconocimiento a la propiedad privada y el concepto no se deje a organismos y a autoridades menores". Héctor Sarmiento, director del Centro Patronal del Distrito Federal, aseguró que en la iniciativa "de hecho se minimiza el derecho de propiedad violando así el espíritu de la Constitución", y que es un "error" "darles facultades a las autoridades menores de legislar sobre asentamientos humanos".

Hasta aquí las declaraciones patronales anteriores a la denuncia del presidente; todas tienen un común denominador: la iniciativa es rechazada por contener limitaciones al derecho de propiedad y por conceder facultades de legislar a los ayuntamientos, sin insistencia particular en ninguno de ambos aspectos; es decir, el encono patronal va dirigido por igual contra los artículos 18 y 38 de la iniciativa. Después de la denuncia y de la exhortación presidenciales, el artículo más objetado es el 18, que se refiere a las facultades de los ayuntamientos. Veamos:

El abogado patronal Fernando Yllanes Ramos resaltó que "a los empre-

sarios les preocupa que con la Ley se den facultades sumamente discrecionales a autoridades de todos los niveles". El miércoles 7 de este mes, en un desplegado de plana entera, 357 organismos empresariales, clubes de servicio y otro tipo de asociaciones se manifestaron "no sólo en defensa y apoyo de quienes asistieron" a la reunión de Monterrey del 21 de febrero, "sino también en defensa de los derechos de la persona humana, y requerimos de la autoridad que, lejos de señalar a esos ciudadanos libres con calificativos indebidos, se les reconozca como a mexicanos vivamente interesados en la paz y el progreso de México". Y al día siguiente, en otro desplegado de plana entera, el Consejo Coordinador Empresarial, que agrupa a los más importantes organismos de la empresa privada, afirma: "consideramos del todo injusto tildar de conspiradores" a quienes se reunieron en Chipinque; "condenamos la campaña de rumores contra la Iniciativa de Ley", y "hemos sugerido cambios en el clausulado de la Iniciativa".

Los cambios sugeridos, que afectan a 23 de los 47 artículos de la iniciativa, se refieren a dos puntos esenciales: que los ayuntamientos no expidan decretos, porque es anticonstitucional, y que la Federación, al elaborar los planes de desarrollo urbano, sea asesorada por los organismos de la empresa privada. Esos dos puntos son ahora los dominantes en la ideología empresarial. El oyente debe notar que ha desaparecido o disminuido en importancia el tema de que la iniciativa debe ser rechazada porque limita la propiedad privada, y que se ha añadido el tema de que la reunión de Chipinque no fue una conspiración.

¿Cuál es el fondo del problema que se está discutiendo? Intento enseguida una respuesta.

No es un enfrentamiento sólo entre el Grupo de Monterrey y el presidente Echeverría, por tres razones. Primera: con el presidente se ha solidarizado explícita y reiteradamente el candidato priista a la presidencia del país; segunda, el Grupo de Monterrey no es el más afectado por la iniciativa, entre otras razones porque, en términos financieros, no es el más fuerte del país: actualmente controla alrededor de 30 000 millones de pesos, mucho menos que el capital controlado por el Grupo Comermex o por el Grupo Banamex, y aproximadamente la tercera parte de estos grupos en conjunto, e, industrialmente hablando, tiene el control casi total de la industria del vidrio, controla fuertemente la industria cervecera, y, de manera secundaria, la industria del acero; tercera razón: con el Grupo de Monterrey se han solidarizado casi todos los empresarios del país.

No se trata tampoco de una defensa de la propiedad privada por parte de los empresarios en contra del Estado. Ambas partes así lo han demostrado, incluso contra la letra del artículo 38 de la iniciativa, el Estado en varias declaraciones explícitas, y la empresa privada, al dejar de mencionar ese asunto. Ni siquiera se trata, en lo esencial, de una defensa de intereses económicos inmediatos, por más que así pretenda hacerlo creer la lucha por sal-

var del control estatal el tradicional coto cerrado de los especuladores urbanos: los municipios.

De lo anterior se infiere que no se trata de un problema económico, en cuanto a la afectación inmediata de los intereses generales y permanentes de la propiedad privada, sino, como lo advirtió el secretario de la Presidencia, de "un problema político", y como lo reiteró el candidato presidencial cuando dijo: "Es aquí donde nuestro sistema está a prueba, porque es aquí donde... tenemos que definir qué es lo que vamos a hacer en el próximo sexenio." ¿Qué es lo que está a prueba? ¿Cuál es el problema político a que se refirió el secretario de la Presidencia? Nada menos que la influencia de la empresa privada en las decisiones del gobierno, aunque no sea sino en aspectos parciales que, no obstante, pueden convertirse en cruciales. Y aquí, como sucede muchas veces, son más significativas las ausencias que las presencias, enseña más lo que no se dice que lo que se dice. La participación empresarial no aparece en ninguna parte de una ley que regulará la riqueza inmueble urbana del país, con lo cual los hombres de empresa son apartados de las decisiones de un Estado que, desde 1941 por lo menos, venía siendo su instrumento. Eso es romper las reglas de un juego que definía lo que se llama sistema político mexicano. Quien rompe las reglas de un juego con la obvia finalidad de ganarlo se arriesga a que los otros jugadores lo expulsen del juego. Parece que, en el caso de que me he ocupado, ese riesgo, para bien de todos los mexicanos, ha sido sorteado.

15 de abril

*Iván Zavala Echavarría*