

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



LA PARTICIPACION DEL MUNICIPIO EN LA ORDENACION
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública

P R E S E N T A

Armando de Jesús Gómez Benítez

6838

~~18/1~~



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PARTICIPACION DEL MUNICIPIO EN LA ORDENACION
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

I N T R O D U C C I O N

PRIMERA PARTE

Pág.

LA PROBLEMATICA URBANA DE MEXICO

I.- CAUSAS Y EFECTOS

1.1.-	La Herencia Socioeconómica.	5
1.2.-	La Dinámica Demográfica.	9
1.3.-	El Desequilibrio Territorial.	12
1.4.-	La Urbanización Descapitalizada.	13
1.5.-	La Macrocefalia Urbana.	14
1.6.-	La Marginalidad Ecológica.	15

II.- BASES PARA SU SOLUCION:

2.1.-	Las Recomendaciones de la O.N.U.	17
2.2.-	Las Reformas Constitucionales.	38
2.3.-	La Ley General de Asentamientos Humanos.	43
2.4.-	La Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	55
2.5.-	La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.	60
2.6.-	El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	63

SEGUNDA PARTE

EL MUNICIPIO FRENTE A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

III. LOS MUNICIPIOS, SU CLASIFICACION Y PROBLEMATICA.

3.1.-	Metropolitanos.	81
3.2.-	Urbanos.	83
3.3.-	Semi-Urbanos.	85
3.4.-	Rurales.	87

IV.- INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.	
4.1.- Los Bandos Municipales.	89
4.2.- Los Reglamentos de Servicios Públicos.	91
4.3.- Los Planes Directores.	92
4.4.- Los Reglamentos de Fraccionamientos.	93
4.5.- Los Reglamentos de Construcciones	96
4.6.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.	97
V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	100

I N T R O D U C C I O N

Crecimiento Urbano es la simple adición de personas, - suelo y estructuras físicas a un determinado centro de pobla - ción, sin que se registren variaciones significativas respec - to a la calidad de vida; el desarrollo urbano, en cambio es un proceso sostenido de transformaciones positivas sustanti - vas en cuanto a la calidad de vida en los centros de pobla - ción, por lo que puede haber desarrollo urbano con o sin cre - cimiento urbano y viceversa. Esto significa que ambos proces - os son consecuencia del desarrollo económico que registre - una población, una región o un País en un momento dado, y su existencia obliga a reflexionar sobre el proceso de desarro - llo económico y la forma en que éste ha generado dichos proces - os; así también obliga a cuestionar la acción del poder - público en cuanto responsable de las políticas y las accio - nes que encaucen dichos procesos.

Durante los dos últimos años, la ordenación de los - asentamientos humanos se consolidó como un nuevo campo del - quehacer público que vino a resaltar las diferencias existen - tes en nuestro país en cuanto al crecimiento y desarrollo de los centros de población, esto obligó también a modificar la legislación existente sobre dicha materia, a crear institu - ciones públicas que se encargaran del estudio y solución de esa problemática y, a formular y diseñar instrumentos normati - vos y operativos que llevaran a soluciones a corto, mediano - y largo plazo, tanto a nivel Nacional como Estatal y Municip - al.

De todo lo anterior, surge el interés por realizar - este trabajo de tesis a través del cual se pretende conocer - en términos generales en qué consiste la problemática urbana de México, cuáles son sus posibles soluciones y especialmen - te determinar las posibilidades reales de participación de - los Gobiernos Municipales en la búsqueda de soluciones a la profunda desigualdad que guarda el País en cuanto a su desar - rollo urbano.

Para conseguir eso, durante el desarrollo del presente trabajo se demuestra que no puede haber desarrollo urbano sin desarrollo económico y que no todos los Municipios están en posibilidades de participar en la tarea de ordenar sus asentamientos humanos.

Para tal efecto, se ha dividido el contenido del presente trabajo en dos partes: en la primera, denominada la Problemática Urbana de México, se determina la naturaleza económica de dicha problemática y se explica en el primer capítulo a través del proceso histórico del desarrollo económico del país, en qué consisten sus principales causas, efectos y manifestaciones físicas. En el segundo capítulo, se hace una reseña y una descripción de las acciones que ha llevado a cabo el Gobierno Mexicano en esa materia y de lo que se han considerado bases para su solución, esto es, las recomendaciones de la O.N.U.; las Reformas de los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República; la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; la formación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En la segunda parte, se ubica al Municipio frente a la ordenación de los asentamientos humanos y en el tercer capítulo se explica su clasificación y la problemática que enfrentan los 2,375 Municipios del País en lo referente al crecimiento y desarrollo urbano de sus localidades, principalmente a lo relativo a la construcción de infraestructura y equipamiento urbano, así como a la prestación de servicios públicos.

Por otra parte en el cuarto capítulo se analizan los instrumentos operativos para la participación de los Gobiernos Municipales en la ordenación de sus procesos de crecimiento y desarrollo urbano atendiendo a sus facultades reglamentarias y administrativas. Finalmente, en el quinto capítulo, se anotan las conclusiones que se obtienen del desarrollo de los cuatro capítulos en que se divide el presente trabajo y se señalan también, a manera de recomendaciones

los requisitos necesarios para que los Municipios puedan participar real y efectivamente en la ordenación de los Asentamientos Humanos.

Con la realización de este trabajo espero no solamente cubrir un requisito académico, sino aportar alguna solución al problema estudiado, ya que en un país de desigualdades como México, es obligación de los Universitarios, y en especial de los que hemos escogido el campo de la Administración Pública para participar en la transformación de nuestra sociedad, investigar la naturaleza de esas diferencias y tratar de buscar soluciones que permitan borrarlas, o bien, hacerlas menos agudas.

PRIMERA PARTE
LA PROBLEMÁTICA URBANA
DE MEXICO

CAPITULO I

CAUSAS Y EFECTOS

1.1.- La herencia socioeconómica.

- Dentro del contexto histórico del desarrollo económico del País en su conjunto y de acuerdo a las teorías del desarrollo, dentro de las pautas históricas del desarrollo de los sistemas económicos modernos, se pueden observar con claridad cinco estratos de comportamiento a largo plazo, que podrían ser representados por las siguientes cinco etapas del proceso del desarrollo económico: la herencia socioeconómica, la etapa revolucionaria, la etapa constructiva, la etapa distributiva y la etapa evolutiva.

La herencia socioeconómica está compuesta por todas aquellas características y estructuras capitalistas o precapitalistas que integran el lastre histórico de un País, y que en un momento determinado del proceso evolutivo de una sociedad llegan a constituir, por su rapidez, preponderancia y obsolescencia un serio obstáculo para la continuidad del desarrollo de dicha sociedad, razón por la cual, deberán de ser removidas del camino de la superación nacional.

La etapa revolucionaria es la encargada de remover dichos obstáculos del camino del desarrollo de una sociedad. La forma y cronología con que esta operación se lleve a cabo estarán determinadas por la resistencia al cambio y a las presiones socio-políticas que se generen en la etapa precedente.

La etapa constructiva es donde la prioridad de la acción económica de una sociedad tiene como objetivo la construcción de un aparato productivo que sea capaz de satisfacer las necesidades de sus habitantes dentro de niveles de justicia y bienestar. Es decir, esta etapa es la encargada de crear la "Oferta Económica".

La etapa distributiva: Una vez que la etapa anterior ha cumplido el propósito de consolidar el aparato productivo básico del país, el siguiente paso a dar es el replanteamiento de las prioridades de la política económica gubernamental, cuyo objetivo será ahora el acrecentamiento de la demanda popular para corresponder a la capacidad ya instalada de oferta de bienes y satisfactores. Es decir, habrá que introducir a la política económica nacional los elementos necesarios de distribución del ingreso, que vendrán a proporcionar el poder de compra a las clases mayoritarias para que los bienes y servicios producidos por una sociedad se distribuyan equitativamente entre todos aquéllos cuyo trabajo hizo posible su elaboración.

La etapa evolutiva: Una vez que la creación de oferta económica de la etapa "Constructiva" ha quedado debidamente correspondida con la creación de la demanda efectiva de la etapa "Distributiva", se inicia entonces la quinta y última parte del esquema de evolución socioeconómica. En esta etapa llamada "Evolutiva", los movimientos de la oferta corresponden a los desplazamientos de la demanda dentro de un marco efectivo de justicia social y bienestar colectivo. Es decir, en esta última etapa la sociedad evoluciona dialécticamente a partir de una base equitativa de distribución del ingreso y el producto nacional, avanzando en una espiral desarrollista en donde todo esfuerzo personal se ve debidamente recompensado y los objetivos sociales de justicia y bienestar se satisfacen en forma creciente y acumulativa. 1/

1/ Carrillo Arronte, Ricardo. La estrategia del desarrollo regional de México: Evolución, magnitudes y perspectivas. El trimestre económico No. 8. Fondo de cultura económica. México 1974 P.p. 414-416

De acuerdo a esta referencia teórica, "La herencia socio-económica de México" se formó durante el período de la Colonia (1521-1810) y en el de la vida independiente anterior a la Revolución (1810-1910). "La etapa Revolucionaria", tuvo lugar de 1910 a 1920 a través de la lucha armada. Una vez concluido el movimiento armado de 1910 y una vez incorporados a la Constitución de 1917 los principios y objetivos del movimiento revolucionario, los gobiernos se dieron a la tarea fundamental de cambiar la orientación de la economía nacional, que hasta esa etapa se había llevado "hacia afuera", -- por una actitud de "desarrollo hacia adentro" que permitiese la expansión y fortalecimiento del mercado interno y el bienestar social. Sin embargo, estos objetivos de desarrollo económico y justicia social, sólo podrían ser alcanzados dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo que empezara por crear o establecer las precondiciones mismas de este propio desarrollo. En esta forma, y dentro de la "Etapa Constructiva" se pueden diferenciar dos períodos cuyas características dominantes se pueden identificar con la creación de los prerrequisitos del desarrollo, en el primero, y con el fomento y consolidación del aparato productivo nacional, durante el segundo período.

El primero de estos dos períodos de la "Etapa Constructiva" podría ser ubicado cronológicamente en el lapso de 1920 a 1940, en que los gobiernos revolucionarios tuvieron como -- principal objetivo la creación y consolidación de los prerrequisitos del desarrollo, entre los cuales están los siguientes: la consolidación institucional de los regímenes de gobierno, el establecimiento de una infraestructura socioeconómica mínima y la creación de un marco institucional del desarrollo que fue consolidándose conforme los problemas se fueron presentando y las soluciones requiriéndose; como ejemplo de este prerrequisito se puede citar la creación del Banco de México en 1925, y la de Nacional Financiera en 1933. De hecho, con la Segunda Guerra Mundial empieza el segundo período de la "Etapa Constructiva". Es precisamente en esta segun

da parte (1940-1970) donde se consolida y completa el aparato productivo nacional que intentará dar a la economía nacional la capacidad de oferta económica necesaria para satisfacer los objetivos de desarrollo económico y bienestar social que la Revolución determinó para la estrategia de desarrollo a largo plazo. Es decir, una vez puestas las bases para el desarrollo económico, el Estado Mexicano intensificó sus esfuerzos para promover, acondicionar y proteger la actividad económica privada, a la cual otorgó una amplia gama de facilidades y concesiones que van desde el casi irrestricto cierre de las fronteras a los productos competitivos del exterior, hasta la minimización en las tasas impositivas, a través de la declaración voluntaria de los ingresos y nulo control sobre el contenido de las partidas de gasto empresarial. A estas concesiones hay que aumentar las cuantiosas inversiones del sector público que han tenido como objeto facilitar la actividad económica privada y la capacidad productiva del país. No obstante, debido a la escasez de recursos a que se enfrentó el Gobierno Mexicano para cumplir sus propósitos de creación de oferta económica, durante esta "Etapa Constructiva" del desarrollo nacional, se descuidó en cierta medida la promoción de las medidas de carácter social que condicionan el poder de compra popular y los niveles efectivos de bienestar social, produciéndose una situación contrastante entre el incremento de la oferta económica y el deficiente crecimiento de la demanda, lo que ha ocasionado "la paradójica situación de que, en un país de pobreza y necesidades como México, exista por una parte, una industria manufacturera con el 60% de sus instalaciones productivas inactivas, y por la otra, una inmensa mayoría del pueblo mexicano con niveles infrahumanos de subsistencia 2/, originándose de esta manera la polarización regional del desarrollo y el desequilibrio regional de la economía mexicana, que no es un problema desarrollado en forma autónoma, sino el producto y la consecuen-

2/ Carrillo Arronte, Ricardo, Op. Cit. P. 418.

cia l6gica de la actividad econ6mica de toda una etapa del desarrollo del pa3s, durante la cual, la utilizaci6n de los recursos tuvo como objetivo fundamental el crecimiento y la integraci6n del aparato productivo nacional, con su previsible contrapartida de descuido relativo de las inversiones para el bienestar social y el desarrollo regional. Como consecuencia negativa de la "Etapa Constructiva" tenemos hasta la fecha marcados disequilibrios en la distribuci6n del ingreso y el bienestar, tanto a nivel individual como en las regiones o estados entre s3. Por lo tanto, "el disequilibrio regional del desarrollo de M3xico no significa s6lo el problema del adelanto o el atraso de una regi6n, una ciudad, una empresa o un individuo, sino que es la esencia y el resultado de la aplicaci6n irrestricta de los principios privados--de rentabilidad y la falta de coordinaci6n del desarrollo del pa3s en su conjunto". 3/

1.2. La Din3mica Demogr3fica

Simult3neamente al crecimiento econ6mico, se registra a partir de 1910 una etapa de expansi6n y crecimiento poblacional que se vi6 estimulada por un per3odo de reformas e institucionalizaci6n que se extiende hasta 1940. En este per3odo al mismo tiempo que se plantean y analizan estrategias y perspectivas para la evoluci6n econ6mica y pol3tica del pa3s, se registran cambio demogr3ficos. Durante los decenios de 1920- y 1930 la poblaci6n comienza a experimentar un descenso de los niveles de mortalidad que alterar3a profundamente su evoluci6n y comportamiento: de un r3gimen de crecimiento moderado y relativamente estable se pasar3a a uno de crecimiento en constante aceleraci6n.

3/ Ibidem. p. 418.

Entre 1930 y 1940 la población acelera su ritmo de crecimiento que llega a ser de 1.7% anual registrando el país para -- 1940 una población de 20 millones de habitantes. Como causas de la incipiente pero firme disminución de la mortalidad se se ñalan el crecimiento de la economía nacional, el adelanto de la ciencia y la técnica médica y los primeros intentos de aprovechar las experiencias de otros países en materia de sa lud pública.

Entre los intentos realizados en los años treinta por encontrar nuevas formas de evolución económica y social se encuen tra el de la formulación de una política de población. Esa política fue poblacionista, su orientación difería de las -- ideas que habrían prevalecido en épocas anteriores; es decir la inmigración no se consideraba ya la panacea, al contrario se propugna, a fin de integrar al país, por un dinámico cre cimiento de la población del territorio fomentando la fecun didad y proponiéndose abatir la mortalidad. También se hacen esfuerzos por reintegrar y reincorporar a los mexicanos que habían emigrado del país durante el movimiento revolucionario y la etapa inmediata posterior.

A partir de 1940 el país inicia una nueva etapa de su desa-- rrollo. Se registra un ritmo de crecimiento económico del 6 a 7% anual medio, basado en un proceso de acumulación del capi tal y en el aprovechamiento de una abundante y barata mano de obra; en una política de fomento industrial y de sustitución de importaciones, e impulsado por la acción y otras políti-- cas estatales que se han combinado con las actividades del - sector privado tanto mexicano como extranjero. En consecuen cia, se han estrechado los lazos de dependencia con las econ omías de otros países, principalmente con Estados Unidos de Norteamérica, abriéndose las puertas al capital extranjero y a las empresas transnacionales.

En ese marco de referencia se producen resultados espectacu-- lares en la conservación y extensión de la población: en los últimos 30 años, la esperanza de vida al nacimiento se ha in

crementado en más de 20 años; de 41.5 años que era en 1940, - pasó a 62.1 años en 1970. La dinámica poblacional adquirió - un ritmo creciente al pasar de una tasa anual de crecimiento de 1.7% en los años treinta a una de 2.7% en los cuarenta, - de una de 3.1% en los cincuenta a una de 3.4% en los sesenta - a una de 3.5% estimada durante los setenta. Consecuentemente - los volúmenes de población han crecido en forma vertiginosa: - México con 20 millones de habitantes en 1940 registra 26 mi- llones para 1950; en 1960 tiene 36 millones de habitantes y - diez años después, en 1970, 50 millones; para 1975 la pobla- ción del país se estimó en 60 millones de habitantes y las - proyecciones indican que para 1980 se alcanzará la cifra de - 69 millones, mientras que para 1990 habrá 97 millones y para el año 2000 se estiman 132 millones de habitantes. 4/ Este - acelerado ritmo de crecimiento de la población ha tenido con- secuencias demográficas y económicas como las siguientes: la - estructura de la población del país se ha rejuvenecido, ya - que la población menor de 15 años representa actualmente el - 46% del total de habitantes del país; se han propiciado des- plazamientos de la población afectando la forma de distribu- ción de ésta en el territorio; se han registrado grandes vo- lúmenes de emigrantes hacia los Estados Unidos de Norteaméri- ca, principalmente; existe una creciente población en edad - de trabajar que se mantiene en la desocupación o el sub-em- pleo; existen elevados niveles de mortalidad, principalmente en la edad infantil, debido a las causas tradicionales, es - decir, enfermedades infecciosas y parasitosis; se registran - desiguales niveles de ingresos, alimentación, vivienda, segu- ridad y asistencia social, etc. En consecuencia todo este - cambio y comportamiento demográfico ha influido en el proce- so mismo del desarrollo del país, en sus estructuras produc- tivas y de consumo, en el uso y distribución de los recursos

4/ Alba, Francisco, La población de México: Evolución y dile- mas, El colegio de México. México 1977 p.p. 18-19

y en la organización y funcionamiento de sus instituciones - sociales, ya que la alta tasa de crecimiento demográfico -- ejerce fuertes presiones sobre la disponibilidad, uso y aprovechamiento de los recursos del país y sobre la capacidad - del sistema para hacer frente a los requerimientos que se -- han derivado de éste rápido crecimiento poblacional. 5/

I.3 El desequilibrio territorial

Como se señaló anteriormente, la distribución de la pobla--- ción en el territorio nacional, constituye el efecto físico- de un modelo de desarrollo nacional polarizado, que ha con-- centrado el poder político, económico y cultural en pocas ma-- nos. En consecuencia tenemos un país desequilibrado territo-- rialmente debido principalmente, a la migración campo-ciudad ocasionada por la ausencia de fuentes de trabajo y la atra-- cción de la ciudad como generador potencial de satisfactores-- para la población rural. Por tal razón, la distribución de - la población en el territorio nacional se caracteriza por -- grandes concentraciones en unas cuantas áreas metropolitanas y por una gran cantidad de asentamientos dispersos con po-- blación numéricamente reducida y con marcadas diversidades - lingüísticas, religiosas, educativas y con diferentes tipos- de organización social y productiva.

Algunas cifras pueden ilustrar las afirmaciones anteriores:- en 1970, el IX Censo General de Población arrojó un total de 48 millones, 225 mil 238 habitantes que se encontraban asen-- tados en 178 localidades mayores de 15 mil habitantes y en 95 mil 728 localidades menores de 15 mil habitantes; es decir,- un total de 95 mil 906 localidades. Del mismo censo se des-- prende que 21 millones, o sea el 44.7% de la población habi-- taba en localidades urbanas, es decir, mayores de 15 mil ha-- bitantes y 26 millones, o sea el 55.3% habitaba en localida--

- 5/ Alba, Op. cit. p.p. 18-24

des no urbanas, es decir, menores de 15 mil habitantes. 6/

I.4 La Urbanización Descapitalizada.

Varios autores coinciden en señalar que "El curso de la evolución urbana sólo puede ser correctamente interpretada si se estudia en relación con el desarrollo que paralelamente experimentan la tecnología y la organización social así como la organización política, ya que estos factores no sólo son requisitos previos para la vida urbana sino la base misma de su desarrollo". 7/

Por otra parte, sabemos que en México, el ritmo de crecimiento de la población urbana es más rápido que el de la población nacional y mucho más rápido que el de la población rural latinoamericana; que nuestra urbanización es consecuencia de una estructura económica capitalista dependiente, que no logra empleo urbano para los migrantes rurales ni para nuestra creciente demografía. Todo esto, Josué de Castro y la FAO lo han considerado entre las consecuencias y no las causas del subdesarrollo. 8/ Así pues parece indudable que el crecimiento poblacional desmedido diluye los esfuerzos de cualquier gobierno por satisfacer los requerimientos de una población cada vez mayor sobre servicios públicos, educación vivienda, salud y empleo, haciendo que dichas demandas se conviertan en poderosos agentes erosionantes de cualquier empresa de desarrollo a largo plazo. Por otra parte, el potencial económico destinable a urbanización en países como México resulta adverso, pues se debe destinar una proporción --

6/ Unikel, Luis, Et. Al: El Desarrollo Urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México. - México 1976.

7/ Rubalcava Rosas, Luis N. Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos. Tesis. Facultad de Derecho. U.N.-- A.M. México 1976.

8/ cfr. González Avelar, Miguel y Cortiñas Pelaez, León, en - Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Edit. Porrúa México 1977.

cada vez mayor del producto económico a satisfacer necesidades insoslayables originadas en la dinámica demográfica. Es precisamente aquí donde se manifiesta el fenómeno continental denominado por la ONU "Urbanización Descapitalizada", - que aparece como un telón de fondo detrás de los problemas - latinoamericanos en este campo y que se expresa en déficit - de viviendas, retrasos crónicos en la prestación de servicios - en la construcción de infraestructura, y en una constante escasez de recursos para solucionarlos. Como consecuencia de - ello se dice que en México, mientras se mantenga el actual - coeficiente de 3.5, la expansión demográfica no tiene por -- que frenar el desarrollo pero lo hace menos rápido y sobre - todo más injusto. 9/

I.5 La Macrocefalia Urbana.

Una de las consecuencias visibles de la concentración y expansión de dominio socioeconómico y político ejercido por un núcleo central, la metrópoli, sobre su periferia, es la macrocefalia urbana. Esto se manifiesta en el gigantismo de algunas ciudades del País en las que se han concentrado en un alto porcentaje las actividades económicas, políticas y administrativas de mayor importancia para el País. El caso más evidente es el de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Este fenómeno se comenzó a hacer notorio a partir de 1960 en las ciudades como Guadalajara, Monterrey y Puebla, agudizando el desequilibrio territorial en tres regiones del país, - debido a que muchos de los actuales habitantes de esas ciudades buscaron las ventajas de la vida urbana en sus asentamientos originales pero al no encontrarlas se desplazaron a -

9/ Rubalcava Rosas Op. cit.

esas áreas urbanas estableciendo círculos viciosos difíciles de romper ya que la concentración urbana crea centros de -- oferta de trabajo y mercados de consumo extraordinarios que vuelven a propiciar el incremento de la concentración que acude a la ciudad con el señuelo de las oportunidades de empleo y el mejoramiento de los niveles de educación y bienestar social en términos generales. Sin embargo, la capacidad de empleo es reducida a los recursos limitados para dar educación, asistencia médica y vivienda a los miles de inmigrantes que llegan a la ciudad en busca de todo eso, y como resultado de ello se van creando los llamados "Cinturones de Miseria" y "Ciudades perdidas" pues sólo, algunas son lentamente digeridas por la ciudad y, entre tanto, significan gravísimos problemas para los gobiernos de esas ciudades y para los lugares de origen que han abandonado. 10/

I.6 La Marginalidad Ecológica.

Un efecto constante de la combinación de los anteriores factores y que viene a resultar a manera de corolario histórico del proceso urbano de México, es el fenómeno denominado por la ONU "Marginalidad Ecológica", que "es la existencia de -- asentamientos (barrios, pueblos, áreas rurales) que por muchas características parecen vivir al margen de las normas y de los logros de la sociedad en aspectos tan importantes como el jurídico, el urbanístico, el sanitario, el habitacional, y el social y cultural. 11/ Este fenómeno lo podemos encontrar en cualquier lugar del país expresado en términos de asentamientos dispersos e incontrolados, en problemas de tenencia y división ilegal de la tierra, en poblaciones contrazos urbanos no planeados y con infraestructura y servi---

10/ Carrillo Arronte. op. cit. p. 422.

11/ cfr. Problemas críticos de los Asentamientos Humanos en América latina, en Asentamientos Humanos, Urbanismo y -- Vivienda. Edit. Porrúa. México 1977. p.p. 233-254

cios insuficientes, en insalubridad ambiental, en viviendas - que no cubren las normas mínimas de seguridad, higiene y comodidad, en desocupación, subempleo y todas las formas posibles de segregación social y cultural.

Estos son, pues, las partes y el todo de la problemática urbana de México que en este trabajo se tratara de llevar hasta el caso particular de las Entidades Municipales a fin de analizar cuáles son las perspectivas y posibilidades de solución.

CAPITULO II

BASES PARA SU SOLUCION.

2.1 Las Recomendaciones de la O.N.U.

En el primer capítulo se dejó asentado que el problema urbano es de naturaleza económica y que a su vez los asentamientos humanos son reflejo de la sociedad que sustentan, formándose así un fenómeno estructural que en los últimos años ha preocupado a varios países que registran altos índices de crecimiento demográfico y desarrollo urbano. Cabe mencionar entonces, que en los primeros años de la década de 1960 quedó definitivamente acuñado en el ámbito internacional el término de "Políticas de Población". Se consideraron en este concepto todas aquellas acciones explícitas o implícitas dirigidas a modificar el tamaño y el crecimiento de la población, su estructura por sexos, edades y su distribución territorial. A partir de entonces se discutió mucho acerca del papel, la importancia y el verdadero ámbito de las políticas de población. Sin embargo no fue hasta 1974 cuando estos problemas quedaron definidos por la experiencia internacional y el consenso logrado en la conferencia mundial de población celebrada en Bucarest, Rumanía, durante el referido año mundial de la población, en donde se estableció conceptualmente que los asentamientos humanos abarcan la totalidad de la comunidad humana en la ciudad, pueblo o aldea, con todos los elementos sociales, materiales, de organización, espirituales y culturales que representan en su conjunto las condiciones de existencia de la población. Por lo tanto, la población forma parte de los asentamientos humanos de manera activa, como sujeto y como objeto de su dinámica, y a su vez, esa interacción genera, al mismo tiempo, las propias condiciones de su existencia.

Además, se estableció que el comportamiento demográfico está

representado por el número de los que nacen y mueren y el número de los que se mueven temporal o permanentemente en el territorio dependiendo de las condiciones económicas, sociales, culturales y espirituales en que está insertada la población y de su evolución en el tiempo. En consecuencia, las políticas de población que pretenden accionar sobre el comportamiento demográfico tienen que ser un desprendimiento lógico y coherente de políticas más generales encaminadas al desarrollo integral de las condiciones de existencia de la población, como es el caso de una correcta política de desarrollo de los asentamientos humanos.

Asimismo, en dicha conferencia se evaluó, discutió y aprobó un amplio cuerpo de definiciones, principios y recomendaciones orientadas a la acción en materia de población y específicamente sobre el diseño o implementación de las políticas de población. Sin embargo, el resultado más importante de esta reunión de Gobiernos, no se restringe al marco de los problemas demográficos, ya que el grupo de países no alineados constituyó una fuerza capaz para trasladar los problemas de población al plano de los problemas políticos, económicos y sociales que constituyen los determinantes principales del subdesarrollo y el atraso, y la causa primera de los problemas demográficos. En este aspecto, en la conferencia se estableció lo siguiente:

" El verdadero desarrollo no puede tener lugar en ausencia de la independencia y la liberación. La dominación colonial y neocolonial, la ocupación extranjera, las guerras de agresión, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas, continúan estando entre los más grandes

obstáculos de la emancipación total y el progreso de los países en desarrollo". 12/

Dos años más tarde, en 1976, se realizó en Vancouver, Canadá, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT) en la que se analizó la problemática de los asentamientos humanos, se formuló una declaración de principios y se diseñaron y aprobaron recomendaciones para la acción nacional en cada país en cuanto a: políticas y estrategias; planificación; instituciones y gestión; edificaciones, infraestructura y servicios; la tierra; y la participación popular.

El origen de esa conferencia quedó establecido en la introducción de la Declaración de Principios de Vancouver al señalarse que ésta "Fué convocada atendiendo a una recomendación de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano y a ulteriores resoluciones de la asamblea general, especialmente la resolución 3128 (XXVIII), en que las Naciones del mundo expresaron su inquietud sobre la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo". 13/

12/ Citado por Luis N. Rubalcava Rosas en "Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos. Tesis (Lic. en derecho) U.N.A.M. México 1976.

13/ Declaración de principios de Vancouver, contenido en Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Silva-Herzog, Jesús, Et. al. Ed. Porrúa. México 1977. p. 654.

Asimismo en dicho documento se asienta que:

"Recordando las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, así como las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Población, la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Alimentación, la Segunda Conferencia General sobre Industrialización, la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, la declaración y el programa de acción aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto -- período extraordinario de sesiones, y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en que se establecen las bases de un nuevo orden económico Internacional.

Reconociendo que los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo económico y social de los países ni pueden desvincularse de las injustas relaciones económicas internacionales que existen actualmente.

Reconociendo que son inaceptables las circunstancias de la vida de un gran número de personas en los asentamientos humanos especialmente en los países en desarrollo, y que si no se toman medidas positivas y concretas a nivel Nacional e Internacional para hallar y aplicar soluciones, es probable que esas condiciones empeoren aún más, como consecuencia de: el desarrollo económico inequitativo; el deterioro social, económico, ecológico y ambiental; las tendencias del crecimiento demográfico mundial; la Urbanización improvisada; el atraso rural; la dispersión rural; la migración involuntaria.

Reconociendo además que: esos problemas plantean un desafío enorme a la comprensión, imaginación, ingeniosidad y determinación humanas; son indispensables nuevas prioridades para fomentar las dimensiones cualitativas del desarrollo económico, así como un nuevo compromiso político para hallar soluciones que culminen con la aplicación práctica del nuevo orden económico internacional". 14/

Más adelante, en el mismo documento se establece que " En la respuesta a ese desafío, los asentamientos humanos deben considerarse instrumentos y objetos del desarrollo. Los objetivos de las políticas de asentamientos son inseparables de las metas de cada uno de los sectores de la vida social y económica. Por lo tanto, las soluciones para los problemas de los asentamientos humanos deben concebirse como parte integrante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y de la Comunidad Mundial" 15/

Así pues, quedaron establecidos entre los principios generales los siguientes:

- El mejoramiento de la calidad de la vida de los seres humanos es el primero y el más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos. Esas políticas deben facilitar el rápido y continuo mejoramiento de la calidad de la vida de todas las personas, comenzando por -

14/ Op. cit. p.p. 655-656.

15/ Op. cit. p. 657

la satisfacción de las necesidades básicas de -
alimentos, vivienda, agua pura, empleo, salud, -
educación, capacitación, seguridad social sin -
discriminación alguna basada en la raza, el color,
el sexo, el idioma, la religión, la ideología, -
el origen nacional o social u otra causa, en un
marco de libertad, dignidad y justicia social.

-- Deben reconocerse y ampararse el derecho a la li
bertad de movimiento y el derecho de cada perso-
na a elegir el lugar de asentamiento dentro del
territorio de su propio país.

-- Todo Estado tiene derecho a ejercer su soberanía
plena y permanente sobre sus ríquezas, recursos-
naturales y actividades económicas, adoptando -
las medidas necesarias para la planificación y -
gestión de sus recursos tomando precauciones pa-
ra la protección, preservación y mejoramiento -
del medio.

-- La tierra, es uno de los elementos fundamentales
de los asentamientos humanos. Todo Estado tiene
derecho a tomar las medidas necesarias para man-
tener bajo fiscalización pública el uso, la pose
sión, la disposición y la reserva de tierras.
Todo Estado tiene derecho a planificar y adminis-
trar la utilización del suelo, que es uno de sus
recursos más importantes, en tal forma que el -
crecimiento de los centros de población tanto ur
banos como rurales se base en un plan amplio de-
utilización del suelo. Esas medidas deben asegu-
rar la realización de los objetivos básicos de -
la forma social y económica para cada nación, de
conformidad con su sistema y sus leyes de tenen-
cia de la tierra.

-- Todas las personas tienen el derecho y el deber-

de participar, individual y colectivamente, en la elaboración y aplicación de las políticas y programas de sus asentamientos humanos.

- Todos los países, en particular los países en desarrollo, deben crear condiciones que permitan la integración plena de las mujeres y los jóvenes en las actividades políticas, económicas y sociales, especialmente en las propuestas de planificación y ejecución de los asentamientos humanos y en todas las actividades conexas, sobre la base de la igualdad de derechos, a fin de lograr una utilización eficaz y plena de los recursos humanos disponibles teniendo presente que las mujeres constituyen la mitad de la población mundial. 16/

De acuerdo con dichos principios, se diseñaron, entre otras las siguientes directrices:

- La plena responsabilidad de preparar planes de estrategias espaciales y adoptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico compete a los Gobiernos. Esas políticas deben constituir el elemento indispensable de una estrategia amplia de desarrollo, y estar vinculadas y armonizadas con las políticas de industrialización, agricultura, bienestar social y preservación ambiental y cultural, a fin de que cada uno de esos aspectos respalde al otro en el aumento gradual del bienestar de toda la humanidad.
- La política de asentamientos humanos debe propender a la integración o coordinación armoniosa de una amplia variedad de componentes, incluidos,

16/ Op. cit. p.p. 658-661.

por ejemplo, el crecimiento y la distribución de la población, el empleo, las viviendas, el ordenamiento de las tierras, la infraestructura y los servicios. Los Gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para la elaboración y aplicación de esa política.

- Es de importancia fundamental que en los esfuerzos nacionales e internacionales se dé prioridad a mejorar el habitat rural. En este contexto, deben hacerse esfuerzos para reducir las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas, así como entre las regiones y dentro de las propias zonas urbanas, a fin de lograr un desarrollo armonioso de los asentamientos humanos.
- Las políticas y programas de asentamientos humanos deben definir normas mínimas progresivas sobre una calidad aceptable de vida y procurar cumplirlas. Esas normas variarán dentro de los países y entre ellos, así como en relación con las épocas, y por lo tanto, han de sufrir modificaciones de acuerdo con las condiciones y posibilidades. Algunas normas se definen con mayor propiedad en términos cuantitativos, ofreciendo así objetivos determinados con precisión a nivel local y nacional. Otras normas deben ser cualitativas, condicionándose su realización a la necesidad que se experimente. Al mismo tiempo, la justicia social y una participación justa en los recursos exigen que se desaliente el consumo excesivo.
- La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los Gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas me -

diante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. Los Gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos. Reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante, entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios.

-- El derecho del Ciudadano a participar directa, individual y colectivamente, en la elaboración de las políticas y programas que afectan a su vida es fundamental para la dignidad humana. El proceso de selección y de realización de un método determinado para el mejoramiento de los asentamientos humanos debe concebirse en forma expresa teniendo presente la realización de ese derecho las políticas eficaces de asentamientos humanos requieren relaciones de colaboración continua entre el Gobierno y el Pueblo a todos los niveles se recomienda que los Gobiernos Nacionales promuevan programas que fortalezcan y orienten a las autoridades locales para una mejor participación en el desarrollo nacional.

-- La tierra es un elemento indispensable para el desarrollo de los asentamientos tanto urbanos como rurales; por su disponibilidad limitada el empleo y la tenencia de la tierra deben estar sujetos al control público mediante medidas y leyes adecuadas incluidas políticas de reformas agrarias como base esencial de un desarrollo rural integrado que permitan el traslado de recursos económicos hacia el sector agropecuario y el fomento de la agro-industria, permitiendo una mayor integración y organización de los asentamientos humanos de acuerdo con -

- los planes y programas nacionales de desarrollo, - el aumento del valor de las tierras de dominio - privado como resultado de las inversiones públi - cas deben reintegrarse a la sociedad en su conjun - to. Los Gobiernos deben asegurar también que las - tierras agrícolas de primera clase se destinen a su uso más importante.
- En la consecución de los objetivos socio-económi - cos y ambientales del desarrollo de los asenta - mientos humanos, debe asignarse alta prioridad a los procesos de diseño y planificación física, - cuya principal tarea es la síntesis de diversos - enfoques de planificación y la transformación de metas amplias y generales en soluciones concretas de diseño, hay que elaborar y fomentar metodo - logías de diseño sensibles y concretas, pertinentes a las circunstancias particulares de tiempo y es - pacio y basadas en la consideración de la escala - humana.
 - El diseño de los asentamientos humanos debe tener por objeto proporcionar un medio para la vida en que se preserve la identidad de los individuos, - las familias y las sociedades y se proporcionen - los medios para que haya vida privada, la posibi - lidad de una interacción frontal y la participa - ción popular en el proceso de adopción de deci - siones.
 - En la planificación de nuevos asentamientos o en la reestructuración de los existentes debe darse - alta prioridad a la promoción de condiciones ópti - mas y creativas para la coexistencia humana. Esto - entraña la creación de un espacio urbano bien es - tructurado y a escala humana, la estrecha vincula - ción de las diferentes funciones urbanas, el ali -

vio de las intolerables tensiones psicológicas a que se ve sometido el hombre en las zonas urbanas debido al hacinamiento y al caos, la creación de oportunidades de relaciones humanas y la eliminación de los conceptos urbanos que conducen al aislamiento humano. 17/

De acuerdo a los principios generales y a las directrices planteadas, la asamblea general formuló las siguientes recomendaciones para la acción nacional.

A.- En cuanto a políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos.

A.1.- Todos los países deberían establecer con carácter urgente una política nacional en materia de asentamientos humanos que comprenda la distribución de la población y las actividades económicas y sociales conexas en el territorio nacional.

A.2.- Toda política nacional de desarrollo económico y social deberían tener como parte integrante una política nacional sobre los asentamientos humanos y el medio ambiente.

A.3.- La política nacional en materia de asentamientos humanos debería concentrarse en cuestiones claves y proporcionar directrices básicas para la acción.

A.4.- Las políticas relativas a los asentamientos humanos deben tener por objeto mejorar las condiciones de los asentamientos humanos, especialmente una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre las diferentes regiones y haciendo que tales beneficios y servicios públicos sean igualmente accesibles para todos los grupos.

A.5.- Las estrategias nacionales en materia de asentamientos humanos deben ser explícitas, amplias y flexibles.

A.6.- Para mejorar la calidad de la vida en los asentamientos humanos, éstos deben recibir mayor prioridad en la asignación de recursos tradicionales, que deben ser distribuidos cuidadosamente entre sus componentes. También se requiere el uso planificado de los escasos recursos y la movilización de nuevos recursos, en particular de las aptitudes.

A.7.- Los Gobiernos deberían informar públicamente sobre una evaluación continuada de las condiciones en los asentamientos humanos.

B.- En cuanto a planificación de los asentamientos humanos.

B.1.- La planificación y el desarrollo de los asentamientos y del medio deben producirse dentro del marco del proceso de la planificación económica y social a nivel nacional, regional y local.

B.2.- La planificación de los asentamientos debería reflejar las prioridades nacionales, regionales y locales y utilizar modelos basados en valores autónomos.

B.3.- La planificación de los asentamientos debería basarse en una evaluación y administración realista de los recursos para el desarrollo de que ya se dispone o de que podría llegar a disponerse.

B.4.- La planificación de los asentamientos a nivel nacional debe preocuparse de la coordinación de los acontecimientos, actividades y recursos que tienen importancia nacional. Estos son, en particular: la distribución general de la población, la importancia del desarrollo de ciertos componentes de la infraestructura.

- B.5.- La planificación de las zonas rurales debería estar encaminada a estimular sus instituciones económicas y sociales, mejorar las condiciones de vida generales, y superar las desventajas de la población dispersa.
- B.6.- La planificación de las regiones metropolitanas debería aspirar a un enfoque integrado por la metrópoli e incluir todas las funciones principales.
- B.7.- La planificación local debe ocuparse de los factores sociales y económicos, y del lugar en que se desarrollan las actividades y el uso del espacio a lo largo del tiempo.
- B.8.- Los asentamientos deben mejorarse continuamente. La renovación y rehabilitación de los asentamientos existentes debe ir orientada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida. Las estructuras funcionales y las calidades ambientales. El proceso debe respetar los derechos y aspiraciones de los habitantes, especialmente de los menos favorecidos y preservar los valores culturales y sociales de la estructura existente.
- B.9.- La expansión urbana debería planificarse dentro de un marco regional y coordinarse con la renovación urbana para lograr condiciones de vida comparables en las zonas antiguas y en las nuevas.
- B.10. Los asentamientos deberían planificarse dentro de un marco regional a fin de lograr las estrategias nacionales de los asentamientos y objetivos del desarrollo.
- B.11. La planificación para el mejoramiento de los asentamientos rurales individuales debe tener en cuenta la estructura presente y prevista de las ocupaciones rurales y la distribución apropiada de oportuni

dades de empleo, servicios e instalaciones.

- B.12. La planificación de las unidades vecinales debe -
rían prestar especial atención a las cualidades so-
ciales y al suministro de servicios, instalaciones
y comodidades necesarios para la vida diaria de -
los habitantes.
 - B.13. La planificación de los asentamientos temporarios-
debería atender a las necesidades de la comunidad-
y a la integración de tales asentamientos, cuando-
convenga, en la red permanente de asentamientos.
 - B.14. La planificación de los asentamientos humanos debe
ría evitar peligros conocidos que puedan conducir-
a desastres naturales. La planificación de la re -
construcción después de desastres naturales o pro-
vocados por el hombre debería aprovecharse como -
una oportunidad para mejorar la calidad de todo el
asentamiento, su pauta funcional y espacial y su
ambiente.
 - B.15. Las necesidades espaciales, sociales, económicas y
culturales de los grupos móviles deben recibir una
atención especial en la planificación a nivel lo -
cal, nacional y regional.
 - B.16. La planificación en todas las escalas debe ser un-
proceso continuo que requiere coordinación, obser-
vación, evaluación y revisión a diferentes nive -
les y funciones, así como información retroactiva-
procedente de la población afectada.
- C.- En lo referente a edificaciones, infraestructura y ser -
vicios, se recomienda lo siguiente:
- C.1.- Las edificaciones, la infraestructura y los servi-
cios, deberían ser planificados en forma integrada
y suministrados en la secuencia adecuada a las cir-
cunstancias.

- C.2.- Al satisfacer las necesidades humanas esenciales, el suministro de edificaciones, infraestructura y servicios debe estar encaminado a lograr los objetivos generales del desarrollo nacional.
- C.3.- Las normas para las edificaciones, la infraestructura y los servicios deberían ser compatibles con los recursos locales ser evolutivas, realistas y suficientemente adaptables a la cultura y condiciones locales y ser establecidas por los órganos Gubernamentales apropiados.
- C.4.- La elección de diseños y tecnologías para edificaciones, infraestructura y servicios debería reflejar las demandas actuales y a la vez poder adaptarse a las necesidades futuras y aprovechar al máximo los recursos y las técnicas locales y permitir una mejora progresiva.
- C.5.- En la elección de diseños y tecnologías para los asentamientos humanos, particularmente en lo que respecta a la ubicación relativa de los lugares de trabajo y las viviendas, debería prestarse especial atención al uso eficiente de la energía y de las diversas combinaciones de tipos de energía.
- C.6.- Al elegir las posibilidades de vivienda, infraestructura y servicios, deberían tenerse en cuenta sus costos y beneficios sociales, ambientales y económicos, incluidos los futuros costos de administración, conservación y funcionamiento, así como los de capital.
- C.7.- Todas las naciones deberían reconocer la especial importancia de la industria de la construcción y debería darse a esa industria el apoyo político, financiero y técnico que necesita para lograr los objetivos nacionales y las metas de producción que demandan los asentamientos humanos.

- C.8.- Se debería apoyar al sector no organizado en sus esfuerzos por proporcionar edificaciones, infraestructura y servicios, especialmente para los menos favorecidos.
- C.9.- Las políticas nacionales de vivienda deben tener como objetivo proporcionar edificaciones y servicios adecuados a los grupos de menores ingresos, distribuyéndose los recursos disponibles sobre la base de la mayor necesidad.
- C.10.- Una parte importante de los esfuerzos de una política de vivienda debería consistir en programas e instrumentos que ayudaran activamente a las personas a proporcionarse viviendas en mejor calidad individual o colectivamente.
- C.11.- La política de infraestructura debe tener por objeto lograr una mayor equidad en el suministro de servicios y equipamiento y el acceso a los lugares de trabajo y zonas de esparcimiento, así como minimizar las repercusiones negativas en el medio ambiente.
- C.12.- El abastecimiento de agua salubre y la eliminación higiénica de desperdicios debería recibir prioridad con miras a alcanzar metas cualitativas y cuantitativas mensurables que sirvan a toda la población para una fecha determinada. Esas metas deberían ser establecidas por todas las Naciones y deberían ser examinadas en la próxima conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.
- C.13.- En el desarrollo de los asentamientos humanos debe preservarse la calidad del medio. Se debe impedir la contaminación disminuyendo al mínimo la creación de desperdicios que no puedan evitarse - deben ser eficazmente ordenados y, cuando sea posible, convertidos en recursos.

- C.14.- Las políticas de transporte y comunicaciones deberían fomentar los patrones de desarrollo desea dos para satisfacer las necesidades de la mayo ría de la población y la distribución de actividades para favorecer el transporte masivo y redu cir el congestionamiento y la contaminación producida por los vehículos motorizados.
- C.15.- El suministro de servicios de sanidad, nutrición educación, seguridad, recreo y de otros servi cios esenciales en todas partes del país debería adaptarse a las necesidades de la comunidad y re cibir una prioridad efectiva en la planificación nacional y del desarrollo, así como en la asigna ción de recursos.
- C.16.- Los Gobiernos deberían elaborar nuevos criterios para una planificación rural integrada a fin de permitir que el mayor número posible de asenta mientos rurales dispersos obtengan provecho de los servicios básicos.
- C.17.- Los Gobiernos deberían concentrarse en el sumi nistro de servicios y en la reorganización física y espacial de los asentamientos espontáneos en formas que fomenten la iniciativa comunitaria y vinculen los grupos "marginales" al proceso na cional de desarrollo.
- C.18.- Los Gobiernos Nacionales deberían coordinar los esfuerzos de las Autoridades y organizaciones lo cales y regionales, y cooperar con ellas, en la planificación, el desarrollo y la ejecución de instalaciones y programas de esparcimiento y recreo, para el provecho físico, mental y espiri tual de la población.

D.- En cuanto a la propiedad y usos de la tierra:

- D.1.- La tierra es un recurso limitado cuya gestión debe estar sujeta a vigilancia o control público en intereses de la nación.
- D.2.- El cambio en la utilización de la tierra en especial cuando pasa del uso agrícola al uso urbano, debería estar sometido al control y a la reglamentación públicos.
- D.3.- La plusvalía que resulte del alza de valor de la tierra a consecuencia de los cambios en su utilización, de las inversiones o decisiones públicas o del crecimiento general de la comunidad, debe ser susceptible de recuperación adecuada por los órganos públicos (la comunidad), a menos que la situación requiera otras medidas como nuevos patrones de propiedad. La adquisición general de las tierras por los órganos públicos.
- D.4.- La propiedad pública, transitoria o permanente, debería utilizarse, siempre que sea apropiado, para adquirir y controlar zonas de expansión y protección urbanas; y llevar a cabo procesos de reforma del régimen de propiedad de la tierra urbana y rural y proporcionar tierras con servicios a un nivel de precios que permita lograr modalidades de desarrollo socialmente aceptables.
- D.5.- Deberían transformarse las modalidades anteriores de los derechos de propiedad para adaptarlos a las necesidades cambiantes de la sociedad y para que sean colectivamente beneficiosos.
- D.6.- La cantidad de tierra utilizable debería mantenerse mediante todos los métodos adecuados o prácticos, incluida la conservación de los suelos, la lucha contra la desertificación y la salinización, la prevención de la contaminación y el empleo del análisis de la capacidad de la tierra, y aumentarse -

mediante programas a largo plazo de recuperación y conservación de tierras.

D.7.-Debería reunirse y actualizarse constantemente información amplia sobre las posibilidades, las características, la tenencia y la utilización de la tierra, así como sobre la legislación pertinente - de modo que todos los niveles de Gobierno puedan ser orientados en cuanto a la asignación del uso del suelo y las medidas de control más beneficiosas.

E.- Respecto a la función de la participación popular:

E.1.- La participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en la formulación, aplicación y gestión: debería influir en todos los niveles de Gobierno, en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos.

E.2.- El proceso de planificación debe idearse con miras a lograr un máximo de participación popular.

E.3.- Para que la participación popular sea efectiva debe existir una libre corriente de información entre todas las partes interesadas que deberá basarse en el entendimiento, la confianza y la educación.

E.4.- En la participación popular han de integrarse los diversos sectores de la población, inclusive aquellos que tradicionalmente no han participado ni en la planificación ni en el proceso de adopción de decisiones.

E.5.- La participación popular debe responder tanto a las necesidades de la sociedad que empiezan a hacer su aparición como a las necesidades sociales, económicas y culturales ya existentes, la población y sus gobiernos deben establecer mecanismos para la participación popular que contribuyan a crear conciencia del papel que cabe a los pueblos en el proceso de -transformar a la sociedad.

E.6.- La participación popular, obtenida en una escala - acorde con los problemas de los asentamientos humanos, ha de influir sobre todas las decisiones relativas a la administración de los asentamientos humanos y debe centrarse en la aplicación de recursos - para el mejoramiento del nivel de vida y de la calidad de la vivienda.18/

F.- En cuanto a instituciones y gestión de los asentamientos-humanos.

F.1.- Debe haber instituciones a nivel nacional, ministerial y otros niveles apropiados de Gobierno que se encargen de la formulación y aplicación de políticas y estrategias de asentamientos para el desarrollo nacional, regional y local.

F.2.- Las instituciones para los asentamientos humanos deberían coordinarse con las encargadas de los planes y políticas nacionales en materia de desarrollo económico y social y de medio ambiente, y estar interrelacionadas sobre una base multidisciplinaria.

F.3.- Las instituciones que se ocupan de los asentamientos humanos deberían adaptarse al cambio de las cirunstancias.

18/ Op. cit. p.p. 670-753.

- F.4.- Las instituciones establecidas especialmente para resolver problemas a corto plazo de los asentamientos humanos no deberían seguir existiendo una vez cumplido el propósito para el cual fueron creadas.
- F.5.- Deberían idearse instituciones que estimularan y facilitarán la participación popular en el proceso de adopción de decisiones en todos los niveles.
- F.6.- Se deben mejorar los asentamientos humanos mediante una gestión sensible e imaginativa de todos los recursos.
- F.7.- El desarrollo de la capacidad de investigación y la adquisición y difusión de conocimientos e información sobre los asentamientos humanos deberían recibir alta prioridad como una parte integrante del proceso de desarrollo de los asentamientos.
- F.8.- Se necesitan instituciones financieras separadas y medios adecuados para satisfacer las necesidades de los asentamientos humanos.
- F.9.- Las instituciones y procedimientos deberían agilizarse, a fin de que los beneficiarios a quienes están destinados los programas reciban la mayor proporción posible de los recursos y beneficios.
- F.10. Cualquier estructura legislativa relativa a los establecimientos humanos debe establecer una orientación clara y realista y los medios para la aplicación de políticas.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que las recomendaciones más importantes establecen lo siguiente:

- Todos los países deberán establecer una política nacional en materia de asentamientos humanos.
- La planificación y desarrollo de los asentamientos y el medio deberían producirse dentro del marco del proceso de la planificación económica y social a nivel nacional, regional y local.
- Deberían existir instituciones a nivel nacional, ministerial y otros niveles de Gobierno que tengan a su cargo la formulación y aplicación de políticas y estrategias de asentamientos para el desarrollo nacional, regional y local.
- Debería existir una estructura legislativa, relativa a los asentamientos humanos que establezcan una orientación clara y realista, así como los medios para la aplicación de políticas.
- La tierra es un recurso limitado cuya gestión deberá sujetarse a la vigilancia o control del Estado, en interés de la Nación.
- La participación popular deberá ser un elemento indispensable en la planificación de estrategias para los asentamientos humanos, así como en su formulación, aplicación y gestión.

2.2.- Las Reformas Constitucionales.

Algunos meses antes de la celebración de la conferencia de Vancouver, sobre los asentamientos humanos, en la que se formularon los principios generales, las directrices y las recomendaciones para la acción nacional, en México el titular del Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos en la que se proponían reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, ya que hasta 1975 la Constitución de 1917 no contenía ninguna disposición específica relativa a la ordenación de los asentamientos humanos pues se consideraba que eran asuntos de carácter local, y por lo tanto competencia de los Gobiernos Estatales, según se desprende del artículo 124 y 121 que establece en su fracción II que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación. No obstante, en el ejercicio de las facultades de la Federación, se habían venido realizando acciones relativas al desarrollo urbano con respecto a la tierra, agua, bosques, vías de comunicación, energéticos, contaminación ambiental y otras. A su vez, varios Estados habían expedido diversas disposiciones que bajo el nombre de "Leyes de Planificación y Urbanismo", "De Desarrollo Urbano", "Reglamentos de Construcciones", "De Fraccionamientos", y "Planes Reguladores", entre otros, pretendían reglamentar el crecimiento de los principales centros de población de las diferentes entidades. Sin embargo, debido a la diversidad de enfoques, criterios y elementos con que se había tratado la problemática urbana no había sido posible definir una política única o determinar facultades específicas para cada nivel de Gobierno. En consecuencia, todo esto hacía imposible diseñar un modelo racional de desarrollo urbano.

Así pues, se puede decir que las reformas y adiciones a tres artículos constitucionales, significaron el primer paso tendiente a establecer las condiciones necesarias para el ordenamiento de los asentamientos humanos y así quedó indicado en los siguientes párrafos de la mencionada iniciativa:

- Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.
- La multiplicidad de elementos y de competencia que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que de regulación al mismo, debe-

rá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación como única forma de ser congruente al Federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida.

- Solo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.
- La iniciativa establece en el nivel constitucional, el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.
- Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, agua y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.
- En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las Leyes, los Reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una-

continuidad geográfica.

- Finalmente en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las Leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados.

Una vez discutidas y aprobadas por el poder legislativo, dichas adiciones y reformas quedaron incorporadas a los textos de los artículos mencionados en la forma siguiente:

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas(...)

...

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y --

aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas . respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

...

...

...

...

I a XVIII.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad. (...)

I a XXIX - B.- ...

XXIX - C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos . Con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán (...)

I a III.- ...

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de

acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más. Entidades Federativas formen o tienen a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Con dichas reformas a la Constitución, el Estado Mexicano dió los primeros pasos decisivos en materia de asentamientos humanos, y se adelantó a una de las recomendaciones de la O.N.U. en el sentido de establecer una estructura legislativa clara y realista para la aplicación de políticas de asentamientos humanos.

2.3 La Ley General de Asentamientos Humanos.

Otro importante avance de la consolidación de la estructura legislativa en la materia, fué la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual durante su revisión provocó encendidas polémicas tanto por su forma como por su contenido que fué interpretado con varios criterios y desde diversos puntos de vista. Sin embargo, después de largos debates se llegó a la conclusión de que la mencionada iniciativa de Ley "Corresponde plenamente a las bases Constitucionales señaladas en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que sus normas son congruentes a las demás disposiciones del sistema Constitucional Mexicano, especialmente en lo referente a las garantías individuales y al derecho de propiedad, y coinciden con lo previsto por el pacto Federal, al respetar las competencias que del mismo se derivan; y con las regulaciones fundamentales del Régimen Municipal". 19/ Así pues, el texto final de la Ley General de Asentamientos Humanos, de 20 de mayo de 1976 quedó estructurado en cuatro capítulos. El primero se refiere a las disposiciones generales, y en el que se establece que las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento jurí-

19/Velázquez Carmona, Manuel. Estructura Jurídica de la Ley General de Asentamientos Humanos. Secretaria de la Presidencia. México 1976.

dico son de orden público y de interés social, y que tienen por objeto:

- I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las - Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio Nacional;
- II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, - conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población y;
- III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Asimismo, se establece un marco conceptual sobre lo que se entiende por asentamiento humano, centro de población y sector público Federal diciendo que:

Asentamiento humano, es la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Centros de población, son las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos.

Sector Público Federal, son las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados Federales y Empresas de Participación Estatal con capital mayoritario del Gobierno Federal y demás instituciones públicas.

También se establece que la ordenación y regulación de los -

asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural. Asimismo, se establece que esa ordenación y regulación se llevará a cabo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Ordenación de las zonas Conurbadas.

También en este capítulo, en el artículo 6, se establece que las Autoridades de los Municipios de las Entidades Federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a través de sus Organismo legalmente constituidos en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los Asentamientos Humanos según lo establezcan las Leyes locales y lo dispuesto en esta Ley.

En el capítulo II, se establecen los lineamientos generales en materia de concurrencia y coordinación de Autoridades para lo cual se dispone en el artículo 8 que las atribuciones en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidas de manera concurrente por las Autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación en el ámbito de su jurisdicción y competencias. En el artículo 9 se dispone que los Municipios las Entidades Federativas y la Federación en el ámbito de su jurisdicción deberán:

- I.- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos.
- II.- Elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano que deberán proveer las acciones e inversiones públicas necesarias.
- III.- Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.
- IV.- Regular el mercado de los terrenos y además el de los

inmuebles destinados a Vivienda Popular lo que podrá realizarse mediante Leyes o disposiciones Administrativas conducentes; y

V.- En general proveer a la exacta observancia de la planeación urbana.

Asímismo, en el artículo 10 se indican las consideraciones que deberán tomarse en cuenta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Teniendo en cuenta que el Plan es un instrumento único y definitivo para resolver la problemática de los Asentamientos Humanos, deberán incluirse las necesidades de la población en cuanto a su volumen, estructura dinámica y distribución de la población; el diagnóstico sobre la situación del Desarrollo Urbano en todo el País, la problemática de los asentamientos, las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas, las metas posibles de alcanzar en cuanto a calidad de la vida y la estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del País y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

Dentro del marco de concurrencia y coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno, se establecen en esta Ley que al Gobierno Federal le corresponde vigilar e instrumentar en el ámbito de su competencia la aplicación de las disposiciones de esta Ley, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a través de la Secretaría de la Presidencia (actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto) celebrar convenios en materia de acciones e inversiones para el Desarrollo Urbano, y a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ejecutarlo y evaluarlo; participar en los procesos de conurbación entre dos o más Entidades Federativas; recabar información de todo tipo sobre Desarrollo Urbano; asesorar a los Estados y Municipios

que lo soliciten en la elaboración de sus respectivos planes y proponer la fundación de los Centros de Población. También a través de la Secretaría de Gobernación, el Ejecutivo Federal, cuando se haya hecho una declaratoria de conurbación convocará a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes para efecto: de constituir una Comisión que presidida por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se encargue de ordenar y regular el desarrollo de dicha zona.

Por su parte, a los poderes de las Entidades Federativas en el ámbito de sus competencias, la Ley General de Desarrollo Urbano señala como disposiciones específicas de las Legislaturas locales: expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente; elaborar, revisar y ejecutar el Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano así como establecer su coordinación; fijar la competencia a favor del Gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación de los Planes Municipales y para la expedición de Declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; dictar los Decretos que procedan sobre fundación de centros de población y determinar sus límites; establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación entre Municipios de la propia Entidad; establecer los procedimientos para la expedición de Decretos y de Resoluciones Administrativas referentes a la ordenación del Desarrollo Urbano; señalar o instituir los Tribunales o Autoridades Administrativas competentes para solucionar inconformidades que se susciten con motivo de la expedición de Decretos y Resoluciones Administrativas referentes al Desarrollo Urbano, y fijar las defensas y recursos procedentes así como los términos para interponerlos.

Al mismo tiempo, esta Ley señala a los Ejecutivos Locales dar cumplimiento, entre otras, a las siguientes disposiciones:

Tomar la participación que les asignen las Leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Esta

tal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 6o. de esta Ley y ejercer sus atribuciones referentes a la aprobación de dichos planes y de la expedición de las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, - coordinar el Plan Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y coadyuvar con las Autoridades Federales en cumplimiento de este último en el Territorio de su Entidad; participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en el Territorio de su Entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación en los términos del artículo 24 de esta Ley; iniciar ante la respectiva Legislatura Local la fundación de centros de población, en los casos en que lo solicite el Gobierno Federal, según lo establece esta Ley; celebrar convenios con los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas ó de la Federación, que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los diversos planes.

Por otro lado, se dispone que a los Ayuntamientos corresponde:

Tomar la participación que les asignen las Leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 6o. de esta Ley, y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; dar publicidad a los Planes Municipales, una vez aprobados; llevar a ejecución el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y al efecto dar publicación conforme a esta Ley, a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, así como preveer lo referente a inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población; proponer a los Poderes del Estado que correspondan, la fundación de centros de población dentro de los límites de su Jurisdicción cuando a su juicio sean necesarios, promoviendo en su caso los correspondientes centros de trabajo, participar en los términos de la Legislación correspondiente, en la planeación de los procesos de conurba -

ción, celebrar con la Federación, las Entidades Federativas, o con otros Municipios, los convenios que autorice la Legislación Local y que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción, proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, en lo que al Ayuntamiento compete.

Como se puede ver en este conjunto de disposiciones cada nivel de Gobierno tiene bien definido su ámbito de acción y están bien señalados los aspectos de concurrencia y coordinación, identificándose dos formas: la normativa y la ejecutiva para la participación de los tres niveles de Gobierno en la ordenación del Desarrollo Urbano.

El capítulo III de la mencionada Ley se destina a la regulación de las zonas conurbadas, para lo cual en el artículo 18 se establece que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social, por lo tanto, se asienta en el artículo 21 de esta Ley, que para efectos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General de la República, zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 km. el centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. Asimismo, se establece que los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere que existe una zona de conurbación cuando:

- I.- Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo 21.
- II.- Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de

su desarrollo urbano, y

III.- Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de Entidades-vecinas.

Asímismo, se establece en esta Ley que el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria, es decir que debe ser objeto de atención por parte del Poder Público, por lo que en el artículo 19 se establece que si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el Periódico Oficial correspondiente. Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos se publicará, además, en alguno de los periódicos locales ó nacionales de mayor circulación, según sea el caso.

En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará ya sea conjuntamente por los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas involucradas y de la Federación, ó bien sólo por los Gobiernos de los Municipios y de la respectiva Entidad Federativa.

Ahora bien, cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de conurbación, según establece la Ley, éste convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación de una declaratoria una comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo en dicha zona.

Con respecto a las comisiones de conurbación, esta Ley dispone que serán presididas por el Secretario de la Presidencia, pero actualmente las preside el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en representación del Gobierno Federal; que a partir de la primera sesión, los miem-

bros propietarios podrán designar sus respectivos suplentes; además la comisión estará facultada para procurarse la asesoría técnica que estime necesaria, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer la participación de la Comunidad, para lo cual deberá, específicamente:

- I.- Elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la zona conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República ; y
- II.- Gestionar ante los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación lo necesario para que cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencia las decisiones que la comisión haya tomado.

En el artículo 26 de este ordenamiento jurídico, se establece que una vez aprobado por el Presidente de la República el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes Locales; y en el artículo 27 especifica que los fenómenos de conurbación dentro de los límites de una sola Entidad Federativa, se regirán por lo que disponga la respectiva legislación local.

Cabe aquí mencionar que actualmente se ha hecho la declaratoria de seis zonas conurbadas y se han instalado las comisiones respectivas, presididas por el titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Las zonas conurbadas existentes en el País son las siguientes:

- I.- Zona conurbada de la desembocadura del Río Pánuco, en los límites de los Estados de Tamaulipas y San Luis Potosí, abarcando los centros de población Tampico, -

Ciudad Madero, Ciudad Mante y Ciudad Valles.

- II.- Zona conurbada de La Laguna, en los límites de los Estados de Coahuila y Durango, abarcando los centros de población de Torreón, Gómez Palacios y Lerdo.
- III. Zona conurbada de la desembocadura del Río Ameca en los límites de los Estados de Jalisco y Nayarit, comprende los centros de población de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas.
- IV.- Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad, en los límites de los Estados de Colima y Jalisco, incluye los centros de población de Manzanillo y Barra de Navidad.
- V.- Zona conurbada de la desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero, en los límites de los Estados de Michoacán y Guerrero, incluye los centros de población de Lázaro Cárdenas y Zihuatanejo.
- VI.- Zona conurbada del Centro del País, en los límites del Distrito Federal y los Estados de Puebla, México, Morelos, Hidalgo y Tlaxcala, incluyendo los centros de población de la Ciudad de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Pachuca y Tlaxcala.

En el capítulo IV referente a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, la Ley General de Asentamientos Humanos establece principios rectores, bases comunes y un lenguaje similar que sirva de apoyo a las acciones que realicen los tres niveles de Gobierno en materia de Desarrollo Urbano; por lo tanto, en este capítulo se conceptualizan los objetivos, la naturaleza de ellos y la filosofía social que debe animar los actos de planeación y regulación, de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las Ciudades, así como la determinación de las declaratorias de usos, provisiones, destinos y reservas de áreas y predios.

Así pues, en el artículo 37 se dice que:

- i.- Provisiones: Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;
- ii.- Usos: Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios;
- III.- Reservas: Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población;
- IV.- Destinos: Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

En el artículo 31, se dice que la conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto en los planes de desarrollo urbano, y el buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural, de conformidad con las Leyes vigentes.

Por otra parte, en los artículos 32 y 33 se define el mejoramiento como la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población, mediante el más adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios; y se dispone que éste podrá llevarse a cabo mediante convenios entre Autoridades y Propietarios, en que se atiendan sus respectivos intereses, o a través de la expropiación de predios, por causa de utilidad pública. Esta disposición provocó durante la etapa de discusión de la iniciativa de Ley, candentes polémicas en cuanto a que se consideraba atentatoria contra el derecho de propiedad y por lo tanto unilateral y coercitiva. Varios tratadistas argumentaron que las anteriores definiciones se nutren del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las

modalidades que dicte el interés público", y es aquí precisamente donde encuentra fundamento el artículo 41 de la Ley en cuestión cuando dispone que en la aplicación de planes y programas de Desarrollo Urbano, cuando por causas de utilidad pública se llegue a privar a un particular de un bien inmueble de su propiedad deberá hacerse exclusivamente a través de expropiación, para atender a una necesidad pública inmediata y mediante indemnización. Sin embargo, en el artículo 47 se dispone que las tierras que se encuentran en explotación minera, agrícola o forestal, o que sean aptas para este tipo de explotación, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades, de las que sólo podrán retirarse para ser incorporadas al proceso de urbanización, de acuerdo con la legislación especial sobre esas materias. Finalmente en este artículo se reserva a los Ayuntamientos hacer las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación necesarios a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando en los procesos de urbanización deban comprenderse terrenos ejidales o comunales de su jurisdicción.

Como se ha podido ver a través de este breve análisis de la Ley General de Desarrollo Urbano, las disposiciones jurídicas en ella contenidas reglamentan a las normas Constitucionales establecidas en los artículos 27, 73 y 115 de nuestra Carta Magna y completan la base jurídica necesaria para las acciones nacionales en materia de asentamientos humanos recomendadas por la O.N.U. 20/

20/ cfr. Ley General de Asentamientos Humanos. Ed. Porrúa.- México-1976.

2.4.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En la conferencia de Vancouver se recomendó a los Países -- contar con instituciones a nivel Nacional, Ministerial y -- otros niveles apropiados de Gobierno que se encargaran de -- la formulación y aplicación de políticas y estrategias de -- asentamientos para el Desarrollo Nacional, Regional y Local. Considerando esa recomendación, el Gobierno Mexicano, den -- tro de su programa global de Reforma Administrativa creó la institución que se encargaría de atender lo referente a di -- cha materia. Esta institución es la Secretaría de Asentamien -- tos Humanos y Obras Públicas, órgano de la Administración Pú -- blica Federal centralizada, que conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; publi -- cada el 29 de Diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, corresponde, entre otros, el despacho de los si -- guientes asuntos:

- I.- Formular y conducir la Política General de Asentamientos Humanos del País;
- II.- Planear la distribución de la población y la ordenación del Territorio Nacional;
- III.- Promover el Desarrollo de la Comunidad;
- IV.- Formular y conducir los Programas de Vi -- vienda y de Urbanismo.

Para tal efecto, en su estructura orgánica se encuentra una -- Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la cual dependen -- las siguientes Direcciones:

- 1.- De Planeación Territorial de los Asentamientos -- Humanos.
- 2.- De Reservas Territoriales.
- 3.- De Equipamiento Urbano y Vivienda.

- 4.- De Ecología Urbana.
- 5.- De Centros de Población.
- 6.- De Participación de la Comunidad.
- 7.- De Prevención y Atención de Emergencias Urbanas.

Por lo que respecta a la Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, según el Reglamento Interior de esa Secretaría, debe captar información, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicación con toda clase de Instituciones Públicas y Privadas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; elaborar y revisar dicho Plan así como promover su observancia y llevar su registro; evaluar su cumplimiento y sugerir criterios para compatibilizarlo con los planes de desarrollo urbano Estatales y Municipales; proponer criterios para la formulación de éstos a solicitud de los Gobiernos de los Estados y los Municipios, así como proponer la celebración de convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios en materia de acciones e inversiones sobre desarrollo urbano.

A su vez, la Dirección General de Reservas Territoriales debe estudiar los problemas que en materia de reserva territorial confronte el Gobierno Federal, a efecto de proponer normas, criterios y políticas, orientadas a satisfacer sus necesidades; captar información sobre los problemas que en la materia tienen los Estados y Municipios, y asesorarlos en la aplicación de las medidas necesarias; estudiar y hacer proyecciones sobre la demanda futura respecto a Reservas Territoriales del Sector Público Federal; proponer las bases y lineamientos para la instrumentación de una política unitaria en materia de Reservas Territoriales por parte del Gobierno Federal, así como proponer bases, criterios y programas para la Constitución de Reservas Territoriales y su aprovechamiento; elaborar estudios que le permitan proponer normas técnicas para determinar la capacidad de uso del suelo -

considerado para constituir reservas territoriales, e intervenir en lo conducente en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por su parte la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, debe coordinar la elaboración del Plan Nacional de Vivienda del Sector Público Federal así como evaluar en forma permanente los planes y programas en materia de vivienda que lleven a cabo las Dependencias y Entidades del Sector Público Federal; realizar investigaciones y estudios que permitan valorar las necesidades de vivienda, equipamiento, infraestructura y suelo urbanos, y recomendar políticas y alternativas para su solución; promover medidas que estimulen la aplicación de inversiones en Programas de Construcción de Viviendas de interés social; e intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Dirección General de Ecología Urbana, conforme al mencionado Reglamento, debe realizar estudios para identificar los elementos, estructuras y procesos que conforman la ecología en los Asentamientos Humanos, y la forma en que afectan el medio ambiente; estudiar el funcionamiento de las ciudades y proponer lineamientos para una Política Ecológica; promover programas y normas técnicas para controlar y mejorar las condiciones físico-naturales de los Asentamientos Humanos; proponer a la Autoridad competente acciones prioritarias en relación con la prevención, control y mejoramiento del ambiente en los centros de población, así como impulsar en coordinación con las Autoridades competentes, programas de divulgación masiva orientados a sensibilizar sobre acciones preventivas que coadyuven al equilibrio ecológico de los centros de población; sugerir lineamientos para el establecimiento de condiciones más favorables en la interrelación entre las diversas zonas de los centros de población; proponer lineamientos, criterios y procedimientos para la delimitación y conservación de espacios abiertos y para determinar el impacto ambiental de las diversas obras y proyectos; e intervenir, en lo conducente, en la elaboración, revisión y

e evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, la Dirección General de Centros de Población, debe elaborar diagnósticos y proyecciones relativos al Desarrollo de Centros de Población; estudiar y proponer lineamientos concretos para realizar las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población; elaborar y proponer programas y proyectos conducentes a la integración de Asentamientos Humanos geográficamente dispersos y con población reducida; realizar estudios que fundamenten el establecimiento de normas y criterios para los programas y proyectos de descongestionamiento de los Centros Urbanos, interviniendo en coordinación con las Autoridades competentes en la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal y en la Constitución de las zonas de urbanización ejidales; e intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Dirección General de Participación de la Comunidad, debe realizar estudios para determinar las características y tendencias del medio económico y psicosocial, en que se desenvuelven las comunidades y detectar sus necesidades; realizar estudios a fin de proponer lineamientos generales para la estructuración de una política de participación de la comunidad en el desarrollo urbano; establecer criterios y lineamientos de política que orienten en la formulación y ejecución de programas de participación de la comunidad para su desarrollo, así como promover o realizar programas de capacitación, difusión y comunicación para alentar y apoyar los programas de participación de la comunidad; e intervenir, en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Finalmente, la Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, debe elaborar Programas de Obras de Prevención y atención a los Asentamientos Humanos afectados por desastres producidos por fenómenos físicos y siniestros; intervenir en coordinación con las Dependencias y Entidades -

que deban participar en la atención de las emergencias, en la ejecución de las obras correspondientes; elaborar en coordinación con las demás Dependencias competentes, programas para motivar, educar y organizar a la Comunidad para su activa participación en la prevención y rehabilitación de zonas devastadas; realizar estudios para diagnosticar posibles efectos y riesgos en áreas expuestas a desastres; elaborar un inventario y diagnóstico de las poblaciones susceptibles de desastres por inundaciones; sismos, meteóros, incendios, explosiones, fenómenos físicos, u otros, y proponer sistemas de predicción, información y alerta de desastres; participar conjuntamente con otras Dependencias, Entidades o particulares, en acciones para evacuar a los damnificados en zonas devastadas, así como en el abastecimiento y distribución de víveres, ropa, atención médica, y además requerimientos, así como prestar asesoría técnica para evaluar daños en las zonas afectadas por desastres; e intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. 21/

Como se puede ver a través de las anteriores disposiciones reglamentarias, la estructura gubernamental del Estado Mexicano, cuenta, al menos formalmente, con la institución y unidades administrativas adecuadas para atender la problemática de los Asentamientos Humanos en el País.

21/ cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación, 15 agosto de 1977.

2.5.- La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

No obstante contar el Gobierno Federal con una dependencia - de la Administración Pública Centralizada y 89 Entidades Pa - raestatales operando en el sector Asentamientos Humanos y - Obras Públicas en ese momento, se creó por Decreto Presiden - cial, el 8 de Junio de 1977, la Comisión Nacional de Desarro - llo Urbano a fin de que el estudio, análisis y solución de - los problemas derivados de los Asentamientos Humanos incon - trolados y del Desarrollo Urbano no planeado, se llevara a - cabo bajo un enfoque multidisciplinario en el que se conjuga - ran los esfuerzos de las distintas Dependencias del Gobie mo Federal, a efecto de lograr óptimos resultados en el cumpli - miento de las políticas respectivas. Así pues, se planteó - como objetivo fundamental de dicha Comisión servir de instru - mento de colaboración, comunicación y coordinación permanen - te entre las distintas Entidades Públicas que a ella concu - rran, a fin de que las políticas en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano se adopten a la vez que sean con - gruente s y compatibles con las demás políticas que el Gobier - no Federal determine, su cumplimiento tienda al invariable - propósito de elevar la calidad de la vida y el bienestar so - cial de todos los mexicanos.

En el artículo 10. de dicho Decreto, se establece - que esta Comisión estará presidida por el Secretario de Asen - tamientos Humanos y Obras Públicas. Asimismo, la integrarán - de manera permanente, los Subsecretarios: del ramo de la Se - cretaría de Hacienda y Crédito Público; de Programación, de - la Secretaría de Programación y Presupuesto; de Fomento In - dustrial, de la Secretaria de Patrimonio y Fomento Indus - trial; de Planeación, de la Secretaría de Agricultura y Re - cursos Hidráulicos; del ramo, de la Secretaría de Comunica - ciones y Transportes; de nuevos centros de población, de la Secretaría de Reforma Agraria; "A", de la Secretaría de Tu - rismo; de Planeación, de la Secretaría de Salubridad y Asis - tencia; "B", de la Secretaría del Trabajo y Previsión So - cial. También estará integrada por el Director de la Comi - sión Federal de Electricidad; el Director General del Insti

tuto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social; el Director General de Nacional Financiera, S.A.; el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Director General del Banco de Obras y Servicios Públicos, S.A.; y el Gerente General del Comité Administrador del Programa Federal de -- Construcción de Escuelas.

Así también, se establece la posibilidad de que otras Dependencias de la Administración Pública Centralizada o Dependencias Paraestatales participen en los trabajos de esta Comisión. De igual manera, se abre la posibilidad de que emitan su opinión las agrupaciones legalmente constituidas de Obreros, Campesinos, Industriales, Profesionales y demás representaciones de los sectores social y privado, así como los Gobernadores de los Estados, dependiendo del ámbito social, económico y geográfico en que se realicen actividades relativas al Desarrollo Urbano.

Más adelante, este Decreto señala a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano las siguientes funciones:

- I.- Definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- II.- Proponer lineamientos de políticas, prioridades y restricciones que en materia de Asentamientos Humanos sea conveniente considerar, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- III.- Determinar las normas con apego a las cuales, las Dependencias del Ejecutivo Federal y las de más Entidades de la Administración Pública Federal, miembros de la Comisión, coadyuvarán el análisis, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dentro de sus respec-

tivos ámbitos de competencia;

- IV.- Adoptar o proponer en su caso, los mecanismos y medidas pertinentes, orientados a garantizar - que las Dependencias y Entidades miembros de la Comisión, vigilen la congruencia entre sus programas específicos y los de las Instituciones - que dependan de ellos, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como el eficiente cumplimiento de los mismos, de acuerdo con las políticas trazadas;
- V.- Definir las bases para el establecimiento de un sistema conforme al cual las Dependencias del Gobierno Federal, deberán proporcionar la información que se requiera para la elaboración, ejecución, revisión y evaluación permanente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- VI.- Proponer al Ejecutivo Federal, la celebración - de convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios, cuando se requiera la acción conjunta y coordinada entre la Federación y ellos, para garantizar el eficaz cumplimiento de las metas que a corto, mediano y largo plazo determine el Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- VII.- Recomendar la realización de estudios e investigaciones sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, y sugerir las bases conforme a las cuales podrán celebrarse convenios con Instituciones Públicas ó Privadas, Nacionales o Extranjeras, en estas materias; y
- VIII. Las demás que sean necesarias y compatibles - con su objeto. 22/

22/cfr. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 16 de Junio de 1977.

Como se puede ver en los considerandos y los artículos que conforman dicho Decreto, esta Comisión debía jugar un papel de vital importancia en la formulación del gran instrumento normativo, con el cual se pretendería llevar a cabo por parte del Poder Público, la ordenación de los Asentamientos Humanos, conducir el crecimiento de la población y controlar el uso de los espacios físicos, es decir, El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

2.6.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Después de considerar las recomendaciones de la O.N.U. para la ordenación de los Asentamientos Humanos, las adecuaciones constitucionales en la materia así como la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la formación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, el Gobierno Mexicano procedió a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual, después de un largo proceso de revisión y consulta por parte de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados, finalmente fue aprobado por el Titular del Poder Ejecutivo el 12 de mayo de 1978.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano fué publicado en forma abreviada en el Diario Oficial de la Federación y en los principales diarios del País, conforme a lo dispuesto en el artículo cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, el 12 de junio de 1978. Su contenido se divide en los siguientes cuatro apartados:

- I.- Nivel Normativo.
- II.- Nivel Estratégico.
- III.- Corresponsabilidad Sectorial.
- IV.- Instrumentos Jurídicos.

Por lo que respecta al nivel normativo, al referirse a las bases para la formulación del Plan, se considera que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es uno de los elementos básicos para la planeación integral del País, ya que está determinado por el proceso general del desarrollo y, a su vez, lo influye al ser un elemento de la expresión geográfica del mismo. En el mismo apartado, se establece que, en la etapa actual del Desarrollo de México, la función del Desarrollo Urbano es apoyar al Desarrollo Económico para evitar, disminuir o resolver los problemas que éste pudiera ocasionar y contribuir a multiplicar sus efectos positivos. Asimismo, se ubica a la planeación del Desarrollo Urbano en todos sus niveles, es decir, Nacional, Estatal, Municipal, de Centros de Población y de zonas conurbadas dentro de la planeación del desarrollo como un elemento que coadyuva al logro de los objetivos Nacionales y permite retroalimentar con lineamientos de política a la planeación de los distintos sectores. Por otro lado, se añade que la solución de la problemática urbana requiere de un desarrollo regional que promueva y sostenga un proceso eficiente de desarrollo económico y social, ya que la problemática urbana no es exclusivamente de integración física, de proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura, sino de integración económica y social. Por lo tanto el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se sitúa en una política de desarrollo regional, además de ubicarse en la planeación nacional. Así entonces, se anotan las siguientes bases de su formalización:

- Será obligatorio para el sector público, tomar en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al definir cada Dependencia o Entidad sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el Desarrollo Urbano.
- Respetando las facultades que la Ley General de Asentamientos Humanos confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público-

coadyuvarán, en la esfera de sus respectivas competencias, a la debida ejecución y evaluación del Plan.

- Los convenios únicos de coordinación serán los instrumentos mediante los cuales se acordarán entre Federación y Estados, las acciones en materia de desarrollo urbano.
- Se utilizarán los mecanismos programáticos ya establecidos en los Estados, Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de las Entidades (COPRODES), para tener un foro donde se intercambiarán opiniones e información y se solicitarán o presentarán las propuestas correspondientes.
- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en cada Entidad como miembro de esos Comités, ofrecerá Asesoría Técnica en materia de Desarrollo Urbano, todo lo cual permitirá el cumplimiento y, en su caso, facilitará la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- El ejercicio de las facultades administrativas sobre otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permisos y otras similares, deberá tomar en cuenta los objetivos y políticas contenidos en el Plan.
- Los programas de acción concertada que forman parte del Plan, se integrarán de acuerdo con las disposiciones que dicte el C. Presidente de la República, y se implantarán en los mecanismos de Programación y Presupuestación existentes, con la participación que corresponda a los respectivos coordinadores de sector, conforme a sus atribuciones legales.
- Por último, se establece que la modificación de los principios generales del Plan se podrá hacer en su caso, cada dos años, a partir del primero de diciembre de 1978. La programación y presupuestación que se deriven del - -

Plan se harán anualmente, siguiendo los procedimientos - que dicten las disposiciones en vigor.

Más adelante, en el mismo nivel, se presenta un diagnóstico y un pronóstico sobre los cambios cuantitativos y - cualitativos de la población y los principales Centros de Población del País considerando el crecimiento de la población, la inmigración a la zona metropolitana, la concentración urbana y la dispersión rural, la concentración de recursos y - actividades económicas.

Así pues, como respuesta al diagnóstico y al pronóstico se definen como objetivos a largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano los siguientes:

- Racionalizar la distribución en el Territorio Nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del País.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los Centros de Población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los Asentamientos Humanos.

A su vez, para alcanzar los objetivos citados se establecen los tres niveles normativos siguientes:

- Políticas de ordenamiento del Territorio para -- atender la problemática interurbana de carácter nacional y regional;

- Políticas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, aplicables al ámbito interno de cada localidad.
- Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del sector Asentamientos Humanos, para la satisfacción de las demandas en esta materia.

Por su parte, las políticas que se proponen para orientar el ordenamiento del territorio y distribución de la población del País, son las siguientes:

- Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.
- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan.
- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades con potencial de desarrollo económico social.
- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana como elementos de ordenación del Territorio Nacional; y
- Estimular la integración y el desarrollo de Centros de apoyo en población rural dispersa.

Las políticas para el desarrollo urbano de los centros de población, se orientan, principalmente, a la coordinación de las actividades de planeación urbana a nivel Federal, Estatal y Municipal, las que por consecuencia habrán de conducir a la formulación por parte de las Autoridades Locales, -

de los Planes de Desarrollo Urbano para los centros que se señalan como prioritarios. El principal instrumento de coordinación en este sentido, lo constituyen los esquemas urbanos de acción Federal.

La coordinación citada se basará en un conjunto de políticas agrupadas bajo los siguientes conceptos:

- Políticas de impulso.- Son aquellas aplicables a los Centros Urbanos y sistemas rurales que la estrategia de desarrollo considera indispensable para asegurar el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento especial.
- Políticas de consolidación.- Serán aplicadas a centros cuyo nivel actual de desarrollo sólo requieren de un ordenamiento de su estructura básica, de manera que se prevengan probables efectos negativos de la concentración, sin afectar su dinámica actual, estas medidas suponen captar internamente el potencial de su proceso de desarrollo.
- Políticas de ordenamiento y regulación.- En forma complementaria las políticas de ordenamiento y regulación suponen la disminución del actual ritmo de crecimiento de algunos centros urbanos en los que la concentración está provocando problemas cada vez más agudos de congestión e ineficiencia económica y social.

En base a estos conceptos, se procedió a establecer un conjunto de zonas y centros de población prioritarios que deberán desde un inicio; recibir apoyo para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, las zonas consideradas prioritarias son 10 y se proponen por las siguientes características: su capacidad de absorción de población, su ubicación respecto a los recursos naturales y su pronóstico favorable de generación de empleos en función del desarrollo que tiene los diversos sectores económicos en cada zona.

El plan define también tres zonas, que debido a sus características de crecimiento, deberán ser atendidas con políticas de ordenamiento y regulación, también se establecen los centros de población donde deberán concentrarse servicios regionales.

Para los centros de población considerados como prioritarios, el Plan propone políticas de impulso, de consolidación y de ordenamiento y regulación, para que las Autoridades Estatales y Municipales las tomen en cuenta en la elaboración de los correspondientes planes de desarrollo urbano.

En el nivel estratégico, el Plan considera necesario desarrollar e implantar diversos tipos de programas que por su naturaleza, los objetivos que persiguen y los mecanismos administrativos para los cuales se integrarán y aplicarán se agrupan en:

- Programas de acción concertada;
- Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio.
- Programas por convenir con los Gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- Programa quinquenal del sector Asentamientos Humanos 1978-1982, relacionado con la administración y ejecución de acciones directas del sector.

Los programas de acción concertada, según el Plan, se pondrán en operación con base en disposiciones expresas del Ejecutivo, dentro de los mecanismos de Programación y Presupuesto, estos programas son los siguientes:

- Programa de desconcentración territorial de la administración Pública Federal;

- Programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales;
- Programa de integración regional de servicios urbanos;
- Programa de sistemas de enlace interurbanos.
- Programa de dotación de servicios rurales concentrados; y
- Programa de aprovechamiento, conservación, desarrollo y regeneración de los recursos naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos.

Por su parte, los programas de apoyo a las prioridades sectoriales están orientados a respaldar, con infraestructura y equipamiento urbano, las localidades donde se ubiquen las actividades consideradas prioritarias por los distintos sectores de la Administración Pública Federal.

Estos programas, según el Plan, son los siguientes:

- Programa de dotación de infraestructura para comunidades pesqueras;
- Programa de dotación de infraestructura para centros turísticos;
- Programa de dotación de infraestructura de apoyo a los energéticos;
- Programa de dotación de infraestructura a centros industriales prioritarios y de apoyo a puertos industriales; y
- Programa de equipamiento para la comercialización.

A su vez, los programas que deberán convenirse con los Gobiernos de los Estados y los Municipios tienen como objetivo sentar las bases para que la acción de las Dependencias Federales, en combinación con estos, sea coherente y se complemente en la integración de los planes de desarrollo urbano de cada localidad.

Esos programas son los siguientes:

- Programas de desarrollo urbano de los centros de población (en sus modalidades de impulso, consolidación y ordenamiento y regulación).
- Programa de integración de Centros de Población Rurales; y
- Programa de nuevos centros de población.

Por lo que respecta al programa quinquenal del sector Asentamientos Humanos 1978-1982, comprende las acciones que dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde ejecutar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en combinación con las de más Entidades Paraestatales que integran ese sector. Las principales medidas programadas tienen como objetivo dotar de la infraestructura básica para el desarrollo a los Centros de Población. Los programas incluidos son los siguientes:

- Programa de planeación de los Asentamientos Humanos;
- Programa de Administración y apoyo;
- Programa de Suelo Urbano y Bienes Inmuebles;
- Programa de Agua Potable y Alcantarillado;
- Programa de Ciudades Industriales;
- Programa de Infraestructura y Vialidad Urbana;

- Programa de Vivienda Progresiva;
- Programa de Mejoramiento de Vivienda;
- Programa de Vivienda Terminada;
- Programa de Equipamiento para la Cultura;
- Programa de Equipamiento para los Servicios Públicos;
- Programa de Equipamiento para la Recreación y los Deportes; y
- Programa de Participación y Desarrollo de la Comunidad.

En el tercer apartado, referente a la corresponsabilidad sectorial se establece que la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano requiere que las políticas propuestas correspondan a un compromiso que exprese, en términos de tiempo, de recursos y formas de instrumentación, la manera como los diferentes sectores de la Administración Pública integrarán sus acciones para actuar en consecuencia

Por lo tanto, las inversiones que los sectores de la administración Pública Federal realizarán en el período 1978-1982, deberán ser congruentes con las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al destinar en parte muy importante los recursos hacia las zonas y Estados prioritarios que en él se señalan.

En el mismo apartado se fijan los siguientes recursos y metas para el programa quinquenal del sector Asentamientos Humanos 1978-1982.

El gasto público previsto para poner en ejecución los programas mencionados asciende a 161 mil millones de pesos, de los cuales 91 mil millones se aplicarán a los programas -

del sector Asentamientos Humanos y 70 mil millones a los de carretera y aeropuertos del sector Comunicaciones y Transportes. Asimismo, se aclara que estas cifras representan un marco de referencia inicial y estarán sujetas a las revisiones anuales previstas por el sistema de Programación del sector Público.

Por otro lado, las metas que se pretenden alcanzar son las siguientes: Dotar y mejorar de vivienda a 798 mil familias; proporcionar agua potable a 6.14 millones de habitantes y alcantarillado a 3.62 millones; así como construir 3,800 kilómetros de red troncal de carreteras, 63,700 kilómetros de redes alimentadora y rural; más de 250 kilómetros de carreteras urbanas y, finalmente construir y conservar 52 aeropuertos.

En el cuarto y último apartado, se explica en forma breve el contenido de los instrumentos jurídicos para poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, estos instrumentos son:

- El acuerdo para la formulación del Programa de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.
- Los convenios únicos de coordinación entre la Federación y los Estados.
- El decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por lo que respecta al primero, el Titular del Ejecutivo acordó el 16 de enero de 1978 el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, instrumentando los mecanismos que permitan integrarlo y ponerlo en operación. A través de este Programa, se pretende reubicar en diversas ciudades del País aquellas unidades admi-

nistrativas gubernamentales, centralizadas y paraestatales - cuyas funciones sean susceptibles de desarrollarse fuera de la ciudad de México, con el fin de fortalecer el Federalismo y lograr una estructuración más equilibrada de la población en el Territorio Nacional. También este Programa conlleva la distribución más racional y equitativa del gasto y la inversión pública, contribuyendo a la promoción y estímulo del desarrollo, al inducir el crecimiento económico de regiones con posibilidades de convertirse en auténticos polos de atracción y desarrollo.

En cuanto a los convenios únicos de coordinación entre la Federación y los Estados, fueron creados con el fin de aumentar la capacidad de inversión de los Estados. Por lo que se refiere a las acciones e inversiones en materia de Asentamientos Humanos que el Plan considera deben realizarse están contenidas en un documento denominado "Compromisos Programáticos del Sector Asentamientos Humanos", del propio convenio único. Con este instrumento se podrán adecuar los planes de desarrollo urbano Estatales y Municipales, los de los Centros de Población y los de las zonas conurbadas, con el Plan Nacional; asesorar técnicamente a las Autoridades Estatales y Municipales y aplicar racionalmente las inversiones Federales y Estatales en cada Entidad.

Asimismo, se podrá convenir con los Estados y Municipios la utilización de otros instrumentos que faciliten las tareas de planeación. En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se incluyen dos: los esquemas urbanos de acción Federal y las bases comunes de planeación para los Centros de Población.

Los esquemas urbanos de acción Federal son integrados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y es esta Institución la encargada de someterlos a consideración de las Autoridades Locales para incorporarlos al registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Estos instrumentos tienen como función vincular y hacer compatible el sistema de planeación de los centros de población con el conjunto integrado por las acciones que realicen las dependencias Federales en el proceso de cambio y desarrollo de estos centros. Es decir, constituyen una forma de racionalizar la acción Federal en los Centros de Población y el marco de referencia para que las Autoridades locales formulen sus respectivos planes de Desarrollo Urbano.

En cuanto a las bases comunes de planeación para los Centros de Población, tienen como objeto apoyar a los Estados y Municipios en las cuestiones técnicas que surgan durante la planeación de los Centros de Población. Entre las bases comunes que se pueden convenir con las Autoridades locales, el Plan señala las siguientes:

-- El contenido básico de los planes de desarrollo urbano de los Centros de Población y Zonas Rurales, para establecer un esquema metodológico en su elaboración.

-- El sistema de información y diagnóstico para el desarrollo urbano de los Centros de Población. A través de este sistema se podrá establecer un diagnóstico continuo del que se deriven las conclusiones sobre la situación y pronóstico de cada Centro de Población en cuanto a localización, población, geología y suelos; recursos hidrológicos, configuración, expansión urbana y uso del suelo; servicios, equipamiento básico, potencial económico local, recursos económicos Municipales, problemas específicos sentidos por la comunidad y la ubicación de programas institucionales.

Finalmente, para formalizar legalmente la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se expidió un Decreto Presidencial el 12 de mayo de 1978, en el que se aprueba el Plan como instrumento normativo, conforme al cual el Gobierno Federal participará con los Estados y Municipios en la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el País; asimismo, se señala que las disposiciones que lo in

tegran serán de observancia obligatoria para el sector Público Federal, ya que se incluyen los objetivos del Plan, las principales políticas que regularán el cumplimiento de los objetivos y los programas operativos.

Como medida de garantía en la observancia del Plan, el Decreto establece la participación de las Dependencias de la Administración Pública Federal, de la siguiente manera:

- La Secretaría de Programación y Presupuesto al formular el programa del gasto Público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a los planes Nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, tomará en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Plan. También deberá hacer compatibles las asignaciones de recursos para gasto corriente y las autorizaciones de inversión Pública Federal, salvo excepciones debidamente justificadas con lo expuesto en el referido Plan.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá tomar las medidas convenientes en materia de política crediticia, política fiscal y en la formulación del programa financiero del Sector Público, con base al cual se manejará la deuda pública, para efecto de entablar la adecuada congruencia con lo previsto en el Plan.
- Las Dependencias de la Administración Pública Federal que tengan facultades para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones que impliquen la ejecución de acciones relacionadas con las materias que forman parte del contenido del Plan, deberán verificar en forma previa a la expedición de los mismos, que dichas Autoridades u Obras sean compatibles con lo establecido en él.

Por último, el propio Decreto establece que las modificaciones que se hagan al citado Plan y la difusión del mismo se hagan formalmente a través de la unidad de registro - que se establece para tal efecto y que tendrá las siguientes funciones:

- I.- Llevar el registro del Plan;
- II.- Inscribir las modificaciones que se le hagan a éste;
- III.- Proporcionar a quién lo solicite, la información correspondiente al Plan;
- IV.- Difundir el contenido del mismo; y
- V.- Las demandas que le sean conferidas o señaladas por otras disposiciones legales o por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 23/

Cabe indicar aquí que la Unidad de Registro, que se señaló anteriormente, es la Dirección General de Planeación-Territorial de los Asentamientos Humanos dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Haciendo un breve resumen de este capítulo, se puede concluir diciendo que el Gobierno de México cuenta con las bases para solucionar su problemática urbana, ya que ha tomado en cuenta las recomendaciones formuladas por la O.N.U. - en la conferencia de Vancouver, tiene la estructura legislativa que dá sustento a cualquier acto del Poder Público en el ámbito de los Asentamientos Humanos, cuenta con las instituciones necesarias para instrumentar una Política Nacional-

23/ cfr. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación. 12 de Junio de 1978.

de Ordenación y Regulación en esa materia y, finalmente dispone ya del instrumento normativo necesario para conducir - las acciones de los tres niveles del Gobierno en cuanto a Desarrollo Urbano.

Es necesario aclarar que estas condiciones se hacen - en el Plano formal, ya que ubicarlas en el plano de lo real, implicaría hacer una investigación exhaustiva del funciona - miento de las Dependencias de la Subsecretaría de Asentamien - tos Humanos, encargadas de la operación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y de los avances de su ejecución, la cual desviaría el objeto de este trabajo, pero lo que si resulta - obligado, es preguntarse ¿Qué sucede en las 2,375 Entidades - Geográficas del País que tienen la categoría política de Mu - nicipios en cuanto a su problemática urbana, qué han hecho - los Gobiernos Municipales para solucionarla, con qué instru - mentos cuentan los Gobiernos Locales para participar en la - ordenación de los Asentamientos Humanos, qué posibilidades - reales tienen los Municipios de participar activa y eficaz - mente en la planeación del Desarrollo Urbano ?.

A estas preguntas se intentará dar respuesta en los - siguientes tres capítulos que formen la Segunda Parte de es - te Trabajo.

SEGUNDA PARTE

EL GOBIERNO MUNICIPAL FRENTE A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

CAPITULO III

LOS MUNICIPIOS, SU CLASIFICACION Y PROBLEMÁTICA .

Antes de iniciar el desarrollo de este capítulo se considera necesario hacer varios señalamientos referentes al motivo del presente trabajo.

El Municipio constitucionalmente está conceptuado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y la Federación; asimismo, nuestra Carta Magna establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales. Sin embargo, sesenta años después de haberse asentado dichas disposiciones en la Constitución Política de nuestro País, vemos que la forma de Gobierno Republicano y Federal adolece de un excesivo centralismo y que el 90% de los 2,375 Municipios existentes se debate en la incapacidad económica, en la sujeción política y el caos administrativo. Es aquí donde cabe señalar que esos problemas son el común denominador del ámbito Municipal y que en este trabajo no se pretende hacer un análisis profundo de ellos, ya que únicamente se intenta contemplar la problemática del Municipio en lo referente al desarrollo urbano y a las posibilidades de su participación eficaz en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Por tal motivo, se ha clasificado a los Municipios en metropolitanos, urbanos, semi-urbanos y rurales tomando en cuenta, para ello, indicadores como el número de habitantes y la existencia de equipamiento colectivo de servicios públicos.

En esta parte, se pretende llegar a determinar cuál es la problemática real que enfrentan los Municipios, confor

me a esa clasificación, y cuál es su postura ante los asentamientos humanos, qué clase de Municipios requieren desarrollo económico antes que desarrollo urbano, cuáles están en posibilidad de participar activamente en la ordenación de sus asentamientos humanos y cómo han de hacerlo.

3.1.- Los Municipios Metropolitanos.

Estos Municipios se caracterizan por tener más de un millón de habitantes y circunscribirse en áreas altamente desarrolladas económicamente, así como por extender su influencia a Municipios aledaños, incluso a otros Estados; tal es el caso de los Municipios de Guadalajara y Monterrey, con 2.2 y 1.9 millones de habitantes, respectivamente.

Estos Municipios sirven de asiento a grandes industrias que absorben grandes cantidades de mano de obra, tecnología y capital; en ellos se realizan intensas actividades comerciales a nivel interno de las ciudades, y a nivel externo en la región. También son centros políticos y administrativos ya que por ser capitales de Estado, allí se encuentran varias unidades desconcentradas de las diferentes Dependencias de la Administración Pública Federal, las Dependencias de los Gobiernos Estatales e Instituciones privadas. Asimismo, registran intensas actividades educativas y culturales ya que cuentan con una gran cantidad de centros de enseñanza de todos los niveles.

En cuanto a su ámbito económico y administrativo, los Municipios metropolitanos se caracterizan por tener presupuestos de egresos superiores a los 100 millones de pesos, lo cual les permite tener un amplio aparato administrativo y recursos suficientes para la prestación de servicios públicos, tales como mercados, rastros, seguridad pública y otros que requieren, además de una gran cantidad de personal y equipo especializado.

Asimismo, en estos Municipios se utilizan complejos y modernos sistemas administrativos, y se dá la participación de organismos auxiliares de los Ayuntamientos, tal es el caso del Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara, que administra los servicios públicos.

En cuanto al desarrollo urbano, estos Municipios presentan un acelerado proceso de crecimiento poblacional debido a su proceso natural y a las grandes corrientes de inmigrantes que llegan atraídos por la oferta de empleos que existe en ellos, generando de ésta manera una creciente demanda de vivienda, asistencia, centros educativos, transporte público, agua potable, drenaje, etc. Ante este fenómeno los Gobiernos Estatales han procedido a elaborar los instrumentos necesarios para regular el crecimiento de esas ciudades, es decir, cuentan ya con su Ley Estatal de Desarrollo Urbano, reglamentos de construcciones, fraccionamientos y planos reguladores para ordenar y controlar el crecimiento de esas ciudades.

Como se puede ver claramente, este tipo de Municipios es el que requiere prioritariamente planear y regular sus asentamientos, orientando el crecimiento de sus ciudades, definiendo los usos del suelo y dotando de equipamiento de servicios públicos a los asentamientos marginados con el fin de equilibrar su crecimiento y desarrollo urbano para elevar el nivel de vida de sus comunidades.

Para lograr lo antes señalado, estos Municipios se ven favorecidos por la acción de los Gobiernos Federal y Estatal en cuanto a la dotación de instrumentos normativos como son Leyes y Reglamentos, y en la realización de obras materiales de beneficio colectivo en sus localidades, quedando así a los Ayuntamientos la observancia y vigilancia de las disposiciones normativas así como la administración y conservación de dichas obras; es decir se convierten en organismos prestadores de servicios públicos.

3.2.- Los Municipios Urbanos.

Estos Municipios son muy importantes para el desarrollo urbano del País, ya que en ellos se asientan aproximadamente 70 ciudades medianas y en cada una viven entre 50,000- y 500,000 habitantes. Además, un gran porcentaje de estos Municipios son localidades de atracción, pues varias de ellas registran una tasa de crecimiento superior a la Ciudad de México, debido principalmente a las corrientes de inmigrantes, tal es el caso de Acapulco, Tijuana, Cuernavaca, Ciudad Juárez y Veracruz.

En esas localidades el nivel de vida es en general superior al del País en su conjunto, pues los índices de alfabetismo; educación primaria, vivienda con todos los servicios, agua potable y drenaje alcanzan niveles en cantidad y calidad semejantes a los de la Ciudad de México. Sin embargo, también en estos Municipios se presentan los problemas originados en las condiciones estructurales del País y que se manifiestan en la marginalidad ecológica, el desempleo, la falta de vivienda, el explosivo crecimiento demográfico, los cinturones de precaristas y marginados, así como la inmigración rural, entre otras formas.

En consecuencia, los Municipios Urbanos tienen que destinar grandes cantidades de recursos para tratar de solucionar esos problemas, que por su naturaleza y magnitud, frecuentemente quedan fuera de sus posibilidades y alcance.

Así pues, el Municipio urbano se convierte esencialmente en una institución prestadora de servicios públicos, ya que gran parte de sus actos administrativos están orientados a la construcción y manejo de mercados, rastros, sistemas de agua potable alcantarillado, transporte público, obras viales, áreas verdes, lugares de recreo y centros asistenciales, tales como; guarderías, jardines de niños y clínicas médicas.

Es importante señalar que en los Municipios urbanos -

una gran parte de los recursos destinados para realizar obras de beneficio colectivo y prestar los servicios públicos son - aportados por los Gobiernos Federal y Estatal, en forma direc - ta o a través de participaciones o bien, son financiados me - diante el crédito con instituciones oficiales y privadas, por lo que muchos Municipios Urbanos, registran grandes pasivos - con organismos como el Banco Nacional de Obras y Servicios - Públicos, la Comisión Federal de Electricidad y otras. Esto - refleja que el Municipio es el nivel de Gobierno más cercano a los problemas de la comunidad y que en el ámbito urbano el Municipio es un simple gestor del desarrollo de las localidades.

Por otra parte, es importante anotar que en 45 Municipios Urbanos, localizados en los Puertos y fronteras, además de Guadalajara y Monterrey, funcionan los organismos Federa - les denominados Juntas Federales de Mejoras Materiales que - se encargan de la conservación y manejo de las zonas Federa - les, es decir, playas, muelles, puentes fronterizos, etc.. - Asimismo, estos organismos están facultados para ejecutar -- obras de beneficio colectivo en esas localidades y subsidiar a los Municipios para la prestación de servicios públicos, - provocando con esto conflictos políticos y administrativos pa - ra los Ayuntamientos que ven así allanada la autonomía Muni - cipal *

También resulta importante destacar que en varios Mu - nicipios urbanos se ha dado, en los últimos seis años, la pre - sencia de organismos de carácter federal, que bajo la figura - jurídica del Fideicomiso, se han dedicado al establecimiento - y desarrollo de Ciudades o parques industriales, polos de de - sarrollo turístico y construcción de unidades habitacionales,

* No obstante haberse decretado esa disolución estos organismos continúan operando debido a los problemas políticos y adminis - trativos que implican su desaparición.

entre otras actividades; tal es el caso del Fideicomiso Ciudad Industrial de Morelia, en Michoacán, del Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, en Guerrero, y del Fideicomiso Conjunto Habitacional Sahuaro, en Hermosillo, Sonora.

• Estos organismos, si bien coadyuvan en la solución de los problemas económicos y urbanos de algunas regiones del País, al mismo tiempo crean conflictos de tipo social, al transformar el habitat de las comunidades, así como de tipo político y administrativo al suplir a las Autoridades Municipales en sus funciones de gestión y control, pues estos organismos operan con recursos económicos en cantidades superiores a los presupuestos de egresos de los Municipios; además, el apoyo político que conlleva su carácter de organismos Federales, los hace actuar, en muchos casos, al margen o por encima de los Ayuntamientos, que ven así socavada su autoridad.

3.3.- Los Municipios Semi-Urbanos.

Esta clase de Municipios es muy interesante ya que representan la transición de lo rural a lo urbano. En ellos habitan núcleos de 15,000 a 50,000 habitantes; actualmente existen, aproximadamente, 130 Municipios semi-urbanos que enfrentan problemas derivados, en lo físico, de la inexistencia de infraestructura urbana y del deficiente equipamiento de servicios públicos, ya que en general, solamente cuentan con insuficientes redes de agua potable, drenaje y electricidad; - las vías de circulación tienen pavimentación en mal estado, - empedrado, o bien, es inexistente. En lo social, existen graves carencias que hacen que sea bajo el nivel de vida, ya que no se cuenta con suficientes centros educativos ni asistenciales; sin embargo, son los problemas económicos los que más afectan a estos Municipios, pues en estas localidades se genera una intensa emigración debida a la falta de fuentes de empleo, la irregularidad en la tenencia de la tierra y la presión demográfica, entre otros factores.

Por su parte, las ciudades pequeñas que se encuentran en esos Municipios cumplen una función fundamental en la es tructuración del espacio nacional al servir como punto de apoyo para las actividades predominantemente urbanas, y a que más del 65% de su población económicamente activa se dedica al comercio, el abastecimiento de insumos y materias primas -- así como a los servicios. Por lo general, estas ciudades complementan su función con la gestión política y administrativa ya que en su mayoría son Cabeceras Municipales.

Desde luego, la problemática que enfrentan estos Municipios Semi-Urbanos los obliga a realizar grandes inversio nes y esfuerzos administrativos para tratar de resolver dichas cuestiones; sin embargo, su capacidad económica y administrativa es inversamente proporcional a la magnitud de sus problemas, por lo que una vez más el Municipio se ve reducido a un simple gestor ante las Instituciones Federales y Estata les y se ve imposibilitado para definir su participación en el desarrollo urbano, ya que para este tipo de Entidades, lo más importante es el desarrollo económico a través del establecimiento de fuentes de empleo, la regularización en la te nencia de la tierra y el equipamiento de servicios públi -- cos. 24/

24/ Covarrubias, Francisco, et. al. Reunión Nacional sobre - el Sector Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Tex tos I.E.P.E.S. México 1976.

3.4.- Los Municipios Rurales.

Esta clase de Municipios es, sin lugar a dudas, la más interesante como objeto de estudio, ya que es en estas localidades donde se manifiesta el subdesarrollo en todas sus formas. Si se toma en cuenta que el censo de población de 1970 registra la existencia de 2,375 Municipios, 95,728 localidades con menos de 15,000 habitantes, podemos ver que 1,729 Municipios caben dentro de esta clasificación, es decir el 72.8% de ellos, y que sirven de asiento a 26 millones de habitantes que se dedican, principalmente a las actividades agropecuarias. Es en estos Municipios donde los niveles de desempleo y subempleo son mayores y por lo tanto donde se obtienen los más raquítricos ingresos; donde hay carencia, en algunos casos total, de servicios educativos y asistenciales de infraestructura urbana y equipamiento de servicios públicos; es decir, calles pavimentadas, banquetas, agua potable, drenaje, energía eléctrica, mercados, rastros y hasta de vías de acceso para su comunicación con otras localidades.

Relacionando las cifras anteriores, podemos ver también la existencia de un problema grave originado en el proceso de desarrollo económico del País; la dispersión rural, es decir, la existencia de más de 95,000 localidades con menos de 2,500 habitantes que hacen casi imposible realizar en ellas cualquier acción tendiente al desarrollo económico.

En estos Municipios, las Autoridades edilicias se enfrentan a los mismos problemas de los demás Municipios del País; pero gravemente acentuados por la carencia de recursos económicos, que se traduce en una constante incapacidad para proporcionar los más indispensables servicios públicos.

En cuanto a la organización Municipal, en estas Entidades existen además de la composición formal de: Presidente Municipal, Síndico Procurador, Regidores, Tesorero y Secretario, formas organizativas muy simples y raquítricas en cuanto a volumen y funcionamiento, es decir se cuenta con solo al

gunos empleados para atender los asuntos característicos de los Municipios, es decir, los actos del registro civil, la vigilancia pública, la expedición de permisos para diversiones públicas, plazas y tianguis, etc. Además existe una deficiente preparación de las Autoridades, Funcionarios y Empleados Municipales, lo que contribuye a agravar el manejo de los asuntos públicos que no se atienden en forma debida por la constante falta de recursos económicos, humanos y materiales que parece imposible adquirir pues se desconocen los mecanismos fiscales y financieros que puede utilizar el Municipio para proveerse de recursos.

En fin, la carencia de recursos y la casi nula capacidad de gestión, nos da como resultado un Municipio que ni gobierna ni administra y más de mil localidades geográficas que requieren el desarrollo económico antes del desarrollo urbano.

Como conclusión de este capítulo, se obtiene que el desarrollo urbano sólo es factible de planear en los Municipios metropolitanos, urbanos y semi-urbanos, o sea, en 646-Municipios que representan el 27.2% del total, mientras que el resto de los 1,729 Municipios rurales que forman el 72.8% del total requieren previamente de un fuerte impulso económico y de su integración territorial.

Al mismo tiempo, los 2,375 Municipios del País requieren de una Reforma Municipal, consistente en una Reforma Administrativa y en una Reforma Fiscal que les permita colocar a sus Ayuntamientos y a sus aparatos administrativos, en capacidad de desempeñar el papel de promotores del desarrollo económico y social de sus comunidades a fin de incorporarlos al desarrollo nacional en el marco del Federalismo.

CAPITULO IV

INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL GOBIERNOS MUNICIPAL .

4.1.- Los Bandos Municipales

Una vez planteada la problemática general que enfrentan los diferentes tipos de Municipios en cuanto a su desarrollo económico, administrativo y urbano, conviene recordar que la Ley General de Asentamientos Humanos señala para cada nivel de Gobierno un ámbito definido y, en lo referente a concurrencia y coordinación entre ellos, identifica las formas normativa y ejecutiva para la participación de los mismos en la ordenación del desarrollo urbano.

Por lo que respecta al Municipio, dicho ordenamiento-jurídico dispone que los Asentamientos deberán participar en la elaboración, revisión, publicación y ejecución de los planes Municipales de desarrollo urbano; proponer a los poderes del Estado correspondiente la fundación de centros de población; participar en los procesos de conurbación; celebrar convenios con la Federación, las Entidades Federativas o con otros Municipios a fin de coadyuvar en la ejecución de los planes Nacional y Estatal en su jurisdicción, previa autorización del Congreso Local correspondiente.

No obstante lo anterior, es necesario que los Municipios rebasen el nivel normativo y cuenten con instrumentos objetivos y concretos para poder participar realmente en la ordenación de los asentamientos humanos. Sin embargo, es aquí donde nos encontramos nuevamente con el obstáculo que representa la desigualdad de sus características y con la difícil tarea de encontrar instrumentos constantes que sirvan tanto a los Municipios metropolitanos como a los Semi-Urbanos y Rurales.

Se ha considerado para este trabajo que uno de los instrumentos operativos que debe tener un carácter constante y gran aplicabilidad en esa tarea, es el Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal, es decir, el conjunto de disposiciones reglamentarias y administrativas que regulen la actividad de los Ayuntamientos y de los vecinos y habitantes de los Municipios.

Este instrumento adquiere carácter constante al aplicarse, ya que en su contenido se encuentran disposiciones sobre la organización e integración del territorio Municipal; la organización y funcionamiento de los servicios públicos, tales como : aseo público, mercados, rastros y panteones.

A pesar de que en su gran mayoría los Municipios metropolitanos y urbanos ya han incorporado a este instrumento disposiciones sobre la seguridad pública, la contaminación ambiental y control de ruidos, así como señalamientos para el funcionamiento de Consejos de colaboración Municipal, clubes, patronatos y agrupaciones de servicio social, las primeras medidas se consideran de aplicación general para todo tipo de Municipios, ya que en todas las poblaciones que sirven de Cabecera Municipal existe aunque sea en forma provisional o rudimentaria un espacio destinado a mercados, rastros y panteones, que son objeto de reglamentación por parte de los Ayuntamientos, que precisamente se sirven de los Bandos de Policía y Buen Gobierno para llevar a cabo esa función. 25/

* 25/ cfr. Bando Municipal del Municipio José Azueta, Gro. Zihuatanejo, Gro. 1978-1980.

4.2.- Los Reglamentos de Servicios Públicos.

En cuanto a la administración y uso del equipamiento de servicios públicos, sólo algunos Municipios urbanos y metropolitanos cuentan con instrumentos operativos y normativos que les permiten tener un mínimo de conservación y un máximo de aprovechamiento de las instalaciones e inmuebles destinados a proporcionar un servicio público. Al mismo tiempo, esto les ha permitido establecer normas mínimas de operación en la prestación de los servicios públicos, tal es el caso de los Reglamentos de Operación de las Juntas Locales de Agua Potable y Alcantarillado, los Reglamentos de Mercados y de Aseo Público, de Municipios como Guadalajara y Monterrey. 26/

Lo anterior conduce a suponer que la aplicación de esos reglamentos solo es posible en Municipios que poseen recursos suficientes, una estructura administrativa eficaz, así como elementos humanos capacitados para llevar a cabo dicha tarea. 27/

26/cfr. Reglamento de mercados para el Municipio de José Azueta, Gro. Zihuatanejo, Gro. 1978-1980.

27/cfr. Ley que contiene el Reglamento de Aseo Público para el Municipio de Guadalajara, Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". No. 34. Tomo CCXXXIV. 1968.

4.3.- Los Planes Directores.

Otro instrumento de los Gobiernos Municipales para llevar a cabo la planeación del desarrollo urbano de sus territorios es el Plan Director, es decir, el conjunto de Reglamentos, Normas técnicas o disposiciones relativas para efectuar la ordenación de los destinos, usos y reservas del territorio que ocupe un centro de población para mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados. Este instrumento es utilizado por los Municipios metropolitanos, los urbanos y algunos semi-urbanos, o sea, Municipios que cuentan en su estructura administrativa con departamentos o direcciones de Obras Públicas o bien, unidades de planeación que les permitan actuar sobre el desarrollo urbano de sus territorios.

Por lo general, un Plan Director contiene determinaciones relativas a los destinos usos y reservas del territorio y del espacio que ocupan los centros de población; las políticas y procedimientos para evitar la concentración de la propiedad inmueble y permitir que ésta cumpla con su función social, las políticas necesarias para mantener una relación favorable entre la oferta y la demanda de viviendas; los derechos de vía y de establecimiento correspondientes a las vías públicas; las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación; las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas; las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente; las zonas y edificaciones que requieran de mejoramiento; las características y normas técnicas a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético; las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura, servicios y equipos urbanos; las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos; las características y normas técnicas de la vivienda

da; las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente a fin de evitar la contaminación del agua, del suelo, y de la atmósfera así como las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano. También contienen las estipulaciones correspondientes a los actos que tengan que realizar los Municipios conforme a lo dispuesto por las Comisiones de Conurbación, si algún Municipio pertenece a alguna zona conurbada.

Asimismo, están contenidas las estipulaciones que correspondan a los convenios que celebren los Municipios con otros Municipios, los Gobiernos Estatales respectivos, las Entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal y los particulares a fin de buscar solución a los problemas que afecten el desarrollo urbano, así como con los propietarios de inmuebles ubicados en las zonas consideradas deterioradas para llevar a cabo los programas de regeneración. 28/

Dichos Planes Directores supuestamente están en concordancia con la planeación Nacional y Estatal, aunque hasta la fecha su aplicación al parecer ha sido muy discrecional, pues los Municipios no han podido aplicar en su totalidad las medidas contenidas en los Planes Directores y éstos han sido insuficientes para controlar la problemática urbana de las principales ciudades del País.

4.4.- Los Reglamentos de Fraccionamientos.

Además de los Planes Directores, los Municipios metropolitanos y urbanos cuentan con los reglamentos de Fraccionamientos, que en algunos casos forman parte de los primeros, pero en su mayoría se utilizan de manera aislada. Estos instrumentos jurídicos son expedidos por los Gobiernos Estatales

28/ cfr. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México 1976.

les con objeto de regular la planeación, promoción, ejecución y mantenimiento de fraccionamiento de terrenos, entendiéndose por fraccionamiento la división de un terreno en lotes, siempre que para ello se establezcan una o más calles. Así pues, a este tipo de Municipios les corresponde coordinarse con los Gobiernos Estatales para aplicar las normas necesarias para la determinación de las provisiones, usos, reservas y destinos de las áreas y predios comprendidos en los fraccionamientos, ya que existen varios tipos de ellos; entre los más comunes se encuentran los fraccionamientos residenciales y de interés social, cuyos lotes se destinan para usos de habitación; los fraccionamientos industriales, cuyos lotes se destinan a la edificación de locales para actividades fabriles; los de tipo campestre, son aquellos que destinan el uso de sus lotes a la construcción de habitaciones al beneficio de pequeños cultivos vegetales, plantas avícolas, pequeña ganadería y similares.

En el contenido de estos reglamentos se encuentran disposiciones referentes a la solicitud y expedición de autorizaciones para efectuar los fraccionamientos. Dichas autorizaciones son expedidas por los Gobiernos Estatales a través del órgano encargado de los Asentamientos Humanos, previa solicitud ante las Autoridades Municipales; los requisitos que deberán cubrir los solicitantes en cuanto a documentación que acredite la propiedad legal del terreno a fraccionar, la superficie y colindancias así como una serie de especificaciones y características técnicas propias del tipo de fraccionamiento.

Asimismo, estos documentos señalan una serie de obligaciones para los fraccionadores, para las Dependencias Estatales encargadas de la materia y para los Municipios.

Entre las obligaciones de los primeros se encuentran: llevar a cabo las obras de urbanización consistentes en la apertura, aplicación, prolongación, integración, rectificación, mejoría y clausura de las vías públicas; el abasto, suministro, almacenamiento, distribución, tratamiento o descar

ga de los servicios públicos de agua, drenaje sanitario y drenaje pluvial, gas y otros combustibles, energía eléctrica alumbrado público, comunicaciones telefónicas, telegráficas y otras; hacer la donación a favor del Ayuntamiento correspondiente del porcentaje de la superficie vendible que se establece: en estos mismos ordenamientos.

En cuanto a los Gobiernos Estatales, los reglamentos de fraccionamientos, señalan a los órganos de la Administración Estatal encargados del ramo, los procedimientos a seguir en la revisión, aprobación y autorización de promociones, para llevar a cabo la fusión, subdivisión y relotificación y fraccionamiento de terrenos en los centros de población así como las sanciones que deberá imponer a los fraccionadores que violen alguna disposición de dichos reglamentos.

En cuanto a los Gobiernos Municipales, en estos reglamentos, únicamente se les señalan funciones de gestora para recibir las solicitudes de fraccionamientos y para notificar a los solicitantes el rechazo o la aprobación correspondiente. Por otra parte, los Ayuntamientos se obligan a conservar los lotes que les correspondan como áreas de donación y a evitar que se conviertan en basureros, mientras no se les dé el uso necesario. 29/

29/ cfr. Reglamento sobre fraccionamientos de terrenos en los Centros urbanos del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. No. 47. Chilpancingo, Gro. 22 de Noviembre de 1978.

4.5.- Los Reglamentos de Construcciones.

Los Municipios metropolitanos y urbanos cuentan también con otro instrumento normativo que expiden los Ejecutivos Estatales con el fin de reglamentar las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición de edificaciones de propiedad pública o privada.

A diferencia de los reglamentos de fraccionamientos, los reglamentos de construcciones son más específicos y otorgan mayores facultades a los Municipios. En el caso del Reglamento de Construcciones para el Estado de Guerrero, en proyecto se responsabiliza de la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento a las Direcciones o Departamentos de Obras Públicas Municipales, para lo cual le otorgan, entre otras, las siguientes facultades: fijar los requisitos conforme a las normas técnicas complementarias a que deberán sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vías públicas, a fin de que se satisfagan las condiciones de seguridad, higiene, comodidad y estética; en función de lo anterior, otorgar o negar licencias o permisos para la ejecución de obras; realizar inspecciones a las obras en proceso de ejecución o terminadas; -- acordar las medidas que fueren procedentes en relación con los edificios peligrosos, malsanos o que causen molestias; -- autorizar o negar la ocupación o el uso de una estructura, instalación, edificio ó construcción; ordenar la suspensión temporal o la clausura de obras en ejecución o terminadas y la desocupación, cuando así fuere necesario; e imponer las sanciones correspondientes por violaciones al citado reglamento.

En cuanto al contenido de estos cuerpos normativos, por lo general es bastante específico y técnico, por lo que es necesario que los Municipios cuenten con recursos humanos calificados para proceder a su aplicación. Estos reglamentos contienen disposiciones relativas al uso de las vías públicas; a instalaciones subterráneas y áreas en la vía pública; a la nomenclatura oficial; al alineamiento y uso del suelo; --

a las restricciones en las construcciones; a los directores-responsables de obras; y en especial señalan los requisitos-necesarios para obtener la aprobación de proyectos arquitectónicos en cuanto a espacios, altura máxima de las edificaciones, iluminación y ventilación, circulaciones, accesos y salidas, previsiones contra incendios, instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, mecánicas y especiales dependiendo del tipo y uso que vaya a tener la edificación, así como todo lo referente a la ejecución de obras y materiales a utilizar.

Todo lo anterior obliga a suponer que los únicos Municipios que pueden hacer uso efectivo de estos instrumentos -son los 2 Municipios metropolitanos y los 644 Municipios que caben dentro de la clasificación de urbanos y semi-urbanos;-sin embargo, también éstos se encuentran limitados por la falta de recursos humanos calificados y por las deficiencias administrativas que afloran cuando es necesario llevar a cabo acciones en forma coordinada con los Gobiernos Estatales, o con la Federación, como lo plantea la aplicación de los Reglamentos anteriormente señalados. 30/

4.6.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

De acuerdo en lo previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano, las Entidades Municipales deben contar con sus respectivos planes de desarrollo urbano, los cuales deberán estar en concordancia con el Plan Nacional y los Planes Estatales de Desarrollo Urbano. Sin embargo, hasta la fecha no se conoce-

30/cfr. Proyecto de Reglamento de Construcciones para el Estado de Guerrero.

ningún Plan a nivel Municipal. No obstante, es importante - señalar que el Gobierno del Estado de Aguascalientes fué el primero en elaborar su Plan Estatal de Desarrollo Urbano y - que ahí se planteó el contenido de los planes para los Municipios de esa Entidad de la siguiente forma:

I.- Ubicación del Plan Estatal en los contextos del Plan - Nacional y de los Planes Municipales.

II.- Objetivos y metas del Plan.

III.- Criterios de evaluación.

IV.- Análisis de la situación y proyecciones futuras.

V.- Evaluación de alternativas de desarrollo.

VI.- Descripción de la alternativa seleccionada que incluya cuando menos:

1.- Areas geográficas.

2.- Propuesta de acción inmediata a corto, mediano y - largo plazos; relativas a:

A.- La distribución general de la población y de - las actividades económicas.

B.- El patron espacial general que incluya entre - otros:

a.- El sistema de ciudades.

b.- La infraestructura básica.

c.- El equipamiento primario.

d.- Los procesos de fundación, conservación, - mejoramiento y crecimiento de los centros- de población.

- C.- La clasificación básica de los usos del suelo.
- D.- El programa de inversiones y los mecanismos financieros previstos, dentro del estudio de viabilidad económica.
- E.- Los mecanismos de instrumentación en cuanto a:
 - a.- Acciones administrativas directas.
 - b.- Acciones jurídicas.
 - c.- Acciones inductivas y fiscales.
 - d.- Acciones informativas.
- F.- Estructura organizativa y de coordinación para la realización del Plan.

Este simple esquema de los Planes Municipales de desarrollo urbano, obliga a cuestionarse sobre la posibilidad real de que los Municipios participen activamente en la ordenación del crecimiento y desarrollo de los centros de población. Si ya se planteó anteriormente que los Municipios por si solos son incapaces de poner en ejecución un Plan Director y de aplicar un reglamento de fraccionamientos o servicios públicos, resulta entonces obligada la siguiente pregunta:

¿ Están posibilitados los Gobiernos Municipales para participar en la ordenación de los Asentamientos Humanos ?.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del desarrollo y análisis de cada uno de los capítulos en que se divide este trabajo, se obtienen las siguientes conclusiones generales:

- 1.- La problemática que forman el desarrollo urbano y la distribución de la población sobre el territorio nacionales de naturaleza económica; por lo tanto, es consecuencia directa del modelo de desarrollo económico capitalista dependiente que ha seguido nuestro país.
- 2.- Actualmente, el Gobierno Mexicano tiene las bases necesarias para controlar esa problemática y buscarle soluciones, pues cuenta con las bases jurídicas necesarias para actuar sobre ese campo, tiene las Instituciones Gubernamentales encargadas de su análisis y solución, y cuenta con el Instrumento Normativo necesario para conducir acciones a nivel Nacional, Regional y Local, de acuerdo a lo recomendado en la Conferencia de Vancouver.
- 3.- En el Municipio, como Entidad Geográfica, Política y Administrativa, es donde se ha reflejado la desigualdad Económica y Regional del País.
- 4.- Ante las acciones que en materia de Desarrollo Urbano han llevado a cabo los Gobiernos Federal y Estatales, en la mayoría de los casos el Municipio ha permanecido al margen debido a su incapacidad Política y Administrativa para participar en dichas tareas.
- 5.- De acuerdo a su situación Económica, Política y Administrativa, solamente 646 Municipios están posibilitados para participar con los Gobiernos Federal y Estatal en la ordenación de sus Asentamientos Humanos, mientras los 1729 Municipios restantes requieren previamente el Desa-

rollo Económico y la Vigorización Financiera y Administrativa de sus Ayuntamientos.

- 6.- El 72.8% de los Municipios, principalmente los Semi-Urbanos y Rurales, no cuentan con la suficiente capacidad para elaborar y utilizar los instrumentos operativos para participar en la regulación de los procesos de crecimiento y Desarrollo Urbano de sus centros de población.

Ante los obstáculos que enfrenta el Municipio para participar en la ordenación de los Asentamientos Humanos, se hacen tres recomendaciones para que este nivel de Gobierno esté en capacidad de coordinarse con los Gobiernos Estatales y Federal para llevar a cabo acciones tendientes a convertirlo en promotor del Desarrollo Urbano de sus centros de población. Dichas recomendaciones son: El Desarrollo Económico, El Desarrollo Municipal y La Participación de la Comunidad. En este capítulo se explica en que consiste cada una de ellas y las acciones que deberán llevarse a cabo para su ejecución.

a).- Desarrollo económico.

Se ha dejado claramente asentado que la distribución de la población sobre el Territorio Nacional constituye el efecto físico de un modelo de desarrollo económico de signal que ha traído como consecuencia la concentración de poder político, económico y cultural en unos cuantos.

Asímismo, se ha planteado que la migración campo-ciudad tiene su origen en la combinación entre el rechazo del campo, principalmente por falta de fuentes de trabajo, y la atracción de la ciudad como generador potencial de satisfactores para la población, de tal forma que el poblamiento como producto de estas condiciones presenta por una parte grandes concentraciones en algunas áreas urbanas y metropolitanas, y por la otra, la existen

cia de miles de asentamientos rurales dispersos con su población extremadamente reducida.

Por otro lado, aparece en medio de este panorama la presencia de 2,375 Ayuntamientos encargados de regir los destinos de 95,906 centros de población y que a su vez, se enfrentan a esta problemática y a la que forman los conflictos de tipo político y administrativo que origina la misma desigualdad económica.

De esa gran cantidad de Municipios que forman parte de los 32 Estados de la Federación, son objeto de especial interés los 1,729 Municipios rurales que se debaten en la miseria económica, en cuanto a localidades geográficas y económicas, y en la incapacidad política y administrativa para solucionar los problemas de sus comunidades, en cuanto a nivel de Gobierno con su puesta capacidad de gestión.

Se ha señalado también que esos Municipios antes del desarrollo urbano requieren desarrollo económico, y la pregunta que surge en forma inmediata es ¿Cómo lograrlo?. A esta interrogante se han dado muchas respuestas, en todos los casos se han expuesto varias formas y métodos para conseguirlo; sin embargo, en muchas de ellas se ha coincidido en señalar que la superación económica de las comunidades rurales deberá ser bajo la premisa de que se logre establecer un esquema que responda a una conjugación del sistema de tenencia de la tierra con el de producción en donde se combinen adecuadamente conceptos fundamentales como son el de la productividad, organización y el marco jurídico e institucional que participe en esa tarea.

Lo anterior obliga también a distinguir entre aquellas posibilidades de acción que requieren la aplicación de recursos, que en muchos casos no existen, y aquellas otras que solamente demandan visión, organización y eficiencia para apoyar y promover la producción agropecuaria y forestal, así como sentar las bases para su integración vertical en sus fases de transformación y comercialización, de tal forma que el valor agregado permanezca en cada región, restringiendo así el proceso de descapitalización del campo.

Todo esto implica la realización de grandes esfuerzos de planeación y programación por parte de las Dependencias Federales y Estatales que operan en el sector agropecuario, ya que es necesario llevar a cabo acciones concertadas para llevar adelante la organización de los campesinos, su capacitación y orientación a fin de incrementar la producción y buscar otras actividades económicas complementarias como son la minería, la pesca, la silvicultura y las agroindustrias.

Se sabe que la mayoría de los Asentamientos dispersos se localizan en las zonas de agricultura temporalera, ganadería extensiva y áreas montañosas, aislados de los centros generadores de la dinámica económica, por lo que la reordena -

ción de esos Asentamientos debe tener como soporte material la infraestructura y el equipamiento de servicios públicos. Ante esto, es necesario que se otorgue prioridad a estas zonas en cuanto a canalización de recursos técnicos y financieros, de tal manera que se permita la consolidación de estos Asentamientos y su espacio económico a fin de superar la producción de autoconsumo y permitir la creación de excedentes destinados al comercio y a favorecer la concentración de población dispersa en un solo espacio, para de esta forma hacer posible la solución de problemas de tenencia de la tierra y dar paso a la introducción de caminos, energía eléctrica, agua potable, drenaje, escuelas, etc.

En esta tarea deberán jugar un papel muy importante el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, haciendo uso de instrumentos como los Convenios Unicos de Coordinación creados para aumentar la capacidad de decisión sobre las inversiones que realicen el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales. Por otra parte, se deberán utilizar los mecanismos programáticos establecidos en cada Entidad Federativa y representados por los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados para obtener información y asesoría en materia de desarrollo agropecuario y urbano por parte de las Dependencias Federales representadas en dichos Comités.

Por su parte, los Municipios semi-urbanos, urbanos y metropolitanos no requieren de este tipo de acciones, con la misma urgencia, en virtud de que sirven de asiento a actividades comerciales, industriales y de servicios, por lo que deberán ordenar el establecimiento de dichas actividades en sus territorios, a partir de la aplicación de las políticas de impulso, consolidación, ordenamiento y regulación previstas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

b).- Desarrollo Municipal.

Para que los municipios puedan participar efectivamente en la ordenación de los asentamientos humanos, es necesario que se lleven a cabo acciones tendientes al fortalecimiento

miento municipal en cuanto instituciones políticas y administrativas encargadas del gobierno de una localidad geográfica perfectamente delimitada.

Dichas acciones de fortalecimiento municipal, deberán consistir básicamente en un proceso de Reforma Fiscal y otro de Reforma Administrativa, con esas medidas se pretende dotar al municipio de recursos económicos suficientes a partir de la revisión de las fuentes y conceptos de tributación que les señalan las Leyes de Hacienda Municipal de sus correspondientes Entidades Federativas, así como implantar mecanismos e instrumentos fiscales y administrativos que les permitan el control de sus ingresos y de su gasto. Entre esos instrumentos se pueden mencionar los padrones para el control de causantes municipales, manuales y guías técnicas para la elaboración de planes de arbitrios y presupuestos de egresos, guías para el control presupuestal y manuales para la implantación de sistemas contables. Con todo esto se pretende que los Municipios puedan allegarse los recursos financieros a que tienen derecho y lograr su máximo aprovechamiento para estar en posibilidad de prestar a sus comunidades, al menos, los más elementales servicios públicos. Asimismo, se pretende convertir a los Municipios en sujetos de crédito ante las Instituciones Financieras Públicas y Privadas con objeto de que puedan obtener créditos para llevar a cabo obras de beneficio colectivo y dotar a sus localidades de la infraestructura y equipamiento necesario, es decir, energía eléctrica, agua potable, drenaje, mercados, rastros, etc.

Mediante el proceso de Reforma Administrativa, se deberá vigorizar la esfera administrativa de los Municipios introduciendo las modificaciones necesarias en la estructura orgánica, es decir, creando órganos; o bien, suprimiendo o cambiando las funciones de los órganos de la administración pública Municipal que estén vigentes en un momento dado, para hacerlas acordes con las atribuciones que se señalan en las Leyes Orgánicas Municipales. Se deberá lograr también, que los órganos funcionen armónicamente a nivel individual y

en su conjunto a partir del diseño e implantación de nuevos métodos y sistemas de trabajo.

Otro aspecto de vital importancia que deberá contemplarse en el proceso de reforma administrativa, es la capacitación de las Autoridades, Funcionarios y Empleados de las Administraciones Municipales, organización, técnicas administrativas, contabilidad, gestión gubernamental, desarrollo comunitario.

Ahora bien a la pregunta respecto de quién va a llevar a cabo esa Reforma Municipal, se puede contestar que en varias Entidades Federativas ya existen los organismos encargados de hacerlo, tal es el caso de los Estados de Guerrero, México- Morelos y Puebla que ya cuentan con Programas de Fortalecimiento Municipal, institutos o Direcciones de Desarrollo Municipal encargados de esa tarea.

Sin embargo, es necesario que estas actividades tengan alcance a nivel Nacional, por lo tanto se hace urgente la creación de un organismo que lleve a cabo esa labor en todos los Municipios del País, que se encargue de crear organismos de desarrollo Municipal en todos los Estados, de apoyar y coordinar las acciones de los organismos Federales que tienen relaciones con los Municipios, tales como el Banco Obras y Servicios Públicos, el Fondo Fiduciario para el Fomento Municipal, la Comisión Nacional de Arbitrios, la Comisión Coordinadora Interna de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios, entre otros.

c).- Participación de la Comunidad.

En la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Vancouver, Canada, el año de 1976, se establecieron entre las recomendaciones para la acción nacional, la función de la participación popular, diciendo que ésta debería ser un elemento indispensable de los

Asentamientos Humanos, especialmente en la planificación de estrategias, en su formulación, aplicación y gestión; que debería influir en todos los niveles de Gobierno y en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los Asentamientos Humanos.

En función de eso, los Municipios deben promover la participación de sus comunidades en la transformación de su habitat como un requisito indispensable para efectuar la ordenación de los Asentamientos Humanos. Esto se puede conseguir rehabilitando los puestos políticos y administrativos previstos en las Constituciones Estatales y en las Leyes Orgánicas y Reglamentarias de los Municipios, es decir, las Juntas Municipales, Delegados, Comisarios, y Jefes de Manzana, encargados de representar a los Ayuntamientos en las localidades menores que formen parte de un Municipio.

Por otra parte, en las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano está prevista la construcción de infraestructura y equipamiento urbano bajo el sistema de cooperación, para lo cual se prevee también la formación de Consejos de Colaboración Municipal, que son organismos de representación y coordinación de los particulares para colaborar con las Autoridades Municipales en todo lo relativo a Obras y Servicios de carácter Municipal o intermunicipal bajo el sistema de cooperación. Dichos Consejos estarán integrados por el Presidente Municipal; por un Regidor; por el titular de la Dirección o Departamento de Obras y Servicios Públicos Municipales; por un representante de la Camara Nacional de Comercio en el Municipio, por un representante de las Camaras de Industria en el Municipio; por un representante de la Industria de la Construcción en el Municipio; por un representante de los Ingenieros Civiles del Municipio; por un representante de los Arquitectos del Municipio; y por un representante de los Clubes de Servicio Social en el Municipio, de las Instituciones Bancarias, de los propietarios de fincas, y por un representante de cada una de las Organizaciones mayoritarias de -

trabajadores del Municipio.

Entre las obras que podrán realizarse bajo este sistema se cuentan la pavimentación general de las ciudades y poblaciones aledañas a ellas; la electrificación de las zonas urbanas; la construcción de instalaciones necesarias para dotar a las localidades de alumbrado público, o bien para mejorar el ya existente; la construcción de instalaciones necesarias para dotar a las poblaciones de servicios de agua potable y alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas negras y saneamiento ambiental como servicios públicos, proporcionados por el Ayuntamiento respectivo; la construcción de aceras en las zonas en que se esté ejecutando o se haya terminado la pavimentación de las calles; la construcción de parques, jardines, fuentes, obras ornamentales, monumentos, u otros similares.

Los consejos de colaboración Municipal deberán tener a su cargo la planeación, ejecución y financiamiento de las obras, que serán costeadas totalmente por particulares, concretamente por los propietarios de fincas y predios que resulten beneficiados en dichas obras, para lo cual en las Leyes de Desarrollo Urbano se contemplan las bases para el señalamiento de las cuotas de cooperación y su recaudación.

Sin embargo, no en todos los Municipios es posible llevar a cabo la formación de Consejos de Colaboración Municipal debido a la falta de orientación e información de las Autoridades Municipales, a la falta de motivación que padecen los sectores interesados y a la impopularidad de las Autoridades, en muchos de los casos. Por tal razón se debe llevar a cabo una verdadera rehabilitación política y administrativa de los cargos de elección popular, es decir, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores, y Regidores; así mismo, se deberán llevar a cabo tareas de integración comunitarias y promociones de obras de infraestructura y equipamiento bajo el sistema de cooperación y autoconstrucción a partir de la acción y liderazgo de los Comisarios y Delegados Municipales.

Por otra parte, en los Municipios Urbanos y Metropolitanos se presentan formas de organización de la comunidad - tales como la manzana, el barrio, la colonia y el sector que los respectivos Ayuntamientos deberán promover y vigorizar - para hacer viable la planeación del desarrollo urbano y la ordenación de los Asentamientos Humanos; es decir, se deberán organizar y apoyar las Juntas de Vecinos y Colonos, las representaciones de Barrios y Colonias así como las Jefaturas de Manzana, para que existan verdaderos canales de comunicación entre Gobernantes y Gobernados.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ALBA, Francisco. La Población de México: Evolución y Dilemas. Ed. El Colegio de México. México 1977.
- 2.- ALEJO, Francisco Javier y Victor L. Urquidí. La Investigación sobre aspectos demográficos del Desarrollo Económico de México. Ed. El Colegio de México. México 1970.
- 3.- CARRILLO ARRONTE, Ricardo. La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas el Trimestre Económico No. 8 Fondo de Cultura Económica. México 1974.
- 4.- COVARRUBIAS, Francisco. et. al. Reunión Nacional sobre el Sector Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Textos I.E.P.E.S. México 1976.
- 5.- CHANES NIETO, Jose. La Reforma Administrativa Municipal, en Revista Desarrollo Municipal No. 1 Ed. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. Toluca, México 1975.
- 6.- MARTINEZ ALMAZAN, Raul. El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional. Ed. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. Toluca, México-1975.
- 7.- MORSE H. Richard. Las Ciudades Latinoamericanas Tomos I y II. ED. Sepsetentas México 1973.
- 8.- OVALLE FERNANDEZ, Ignacio. Asentamientos Humanos en México. Secretaria de la Presidencia. México 1976.
- 9.- RAMOS GALICIA, Sergio. Urbanización y Servicios Públicos en México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México 1972.

- 10.- RUBALCAVA ROSAS, Luis N. Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos. Tesis Facultad de Derecho. UNAM. México 1976.
- 11.- SENTIES DE BALLESTEROS, Yolanda. Tipología del Municipio Mexicano. Reunión Nacional: Administración Municipal. Textos I.E.P.E.S. México 1976.
- 12.- SILVA HERZOG FLORES, Jesus. et. al. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Ed. Porrúa 1977.
- 13.- UNIKEL, Luis. Urbanización y Urbanismo: Situación y Perspectivas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1970.
- 14.- UNIKEL, Luis, et. al. El Desarrollo Urbano en México, - Diagnóstico e Implicaciones Futuras. Ed. El Colegio de México. México 1976.
- 15.- VELAZQUEZ CARMONA, Manuel. Estructura Jurídica de la Ley General de Asentamientos Humanos. Secretaria de la Presidencia. México 1976.
- 16.- VIOLICH Francis y B. ASTICA Juan. Desarrollo de la Comunidad y el Proceso de Planificación Urbana en la America Latina. Centro de Ayuda Técnica. Agencia para el Desarrollo Internacional. (AID) México-Buenos Aires 1971.

LEYES Y REGLAMENTOS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Ed. Porrúa. México 1977.
- 2.- Ley Organica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. México 1977.
- 3.- Ley Organica de Asentamientos Humanos. Ed. Porrúa. México 1976.
- 4.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México 1976.
- 5.- Ley del Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Septiembre 26 de 1976. Chilpancingo, Gro.
- 6.- Ley que contiene el Reglamento de Aseo Público para el Municipio de Guadalajara. Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" No. 34 Tomo CCXXXIV Guadalajara, Jal. 1968.
- 7.- Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación. Agosto 15 de 1977. México, D.F.
- 8.- Reglamento sobre Fraccionamiento de Terrenos en los Centros Urbanos del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Noviembre 22 de 1978. Chilpancingo, Gro.
- 9.- Reglamento de Mercados para el Municipio José Azueta, Gro. Zihuatanejo, Gro. 1978.

- 10.- Reglamento de Administración y Servicios Públicos del Municipio de Colima. Colima, Col. 1970.
- 11.- Proyecto de Reglamento de Construcciones para el Estado de Guerrero.
- 12.- Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México 1977.
- 13.- Bando Municipal de Toluca, Estado de México 1977.
- 14.- Bando Municipal de José Azueta, Gro. 1978.
- 15.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Versión Abreviada Diario Oficial de la Federación. Junio 12 de 1978. México, D.F.
- 16.- Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Aguascalientes Aguascalientes, Ags. 1976.
- 17.- Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Desembocadura del Rio Balsas. Lázaro Cárdenas, Mich. 1978.