



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**  
**ACATLAN - DERECHO**



7468691-3

**ASPECTOS JURIDICOS Y ECONOMICOS**  
**DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO URBANO**

**T E S I S**

**Que para obtener el título de**  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**ALEJANDRO LOMAS RIVERA**

M-0028517



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**A MIS PADRES**

En agradecimiento por el gran apoyo  
que me brindaron para la obtención  
de esta meta en mi vida.

A MIS HERMANOS:

Evelia, Guadalupe, Manuel,

Roberto y Silvia.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN - DERECHO

ASPECTOS JURIDICOS Y ECONOMICOS DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO URBANO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ALEJANDRO LOMAS RIVERA  
MEXICO, D. F. 1984

ASPECTOS JURIDICOS Y ECONOMICOS DEL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

INDICE	PAG.
INTRODUCCION	1
1. LA PLANEACION URBANA	4
1.1 Concepto de Planeación	
1.1.1 Tipos de Planeación	
1.2 Planeación	8
1.3 La Planeación Urbana en los Diferentes Países.	9
2. EL PROBLEMA URBANO EN LATINOAMERICA	15
2.1 Características del Proceso Urbano	18
2.2 Factores Determinantes del Proceso Urbano.	21
2.3 Algunos Problemas del Proceso Urbano.	29
2.4 El Caso del Area Metropolitana de la - Ciudad de México.	39
2.4.1 Antecedentes	
2.4.2 Crecimiento Urbano y Tenencia de la Tierra.	46
2.4.3 Políticas del Estado en Relación de la Tierra Urbana.	48
2.4.4 Problemática del Proceso Urbano- en la Ciudad de México.	52
3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (Sin tesis).	58

M-0028517

	PAG.
3.1 Nivel Normativo	63
3.2 Nivel Estratégico	90
3.3 Corresponsabilidad Sectorial	95
3.4 Instrumentos Jurídicos	99
4. LA REGULACION URBANA EN EL DERECHO MEXICANO.	105
4.1 Origenes de la Reforma Constitucional de 1976 y de la Ley General de Asentamientos Humanos.	
4.1.1 Carencia de una Norma Constitucional Reguladora de la Materia Urbana en el Marco Institucional de la Función Social de la Propiedad.	
4.1.2 Falta de Solución Jurídica para el Fenómeno Específico de la Conurbación.	108
4.1.3 Necesidad de Establecer una Estructura Normativa para la Ordenación (Planeación y Regulación) del Desarrollo Urbano y de los Asentamientos Humanos, Congruente con el Sentido y Esencia del Federalismo.	109
4.2 Características de la Ley General de Asentamientos Humanos.	113
4.2.1 Ley Reglamentaria de Nivel Constitucional.	
4.2.2 Distribuye y Fija la Competencia en Materia de Ordenación de los Asentamientos Humanos.	116
4.2.3 Establece un Sistema Nacional de Ordenación del Territorio y de los Asentamientos Humanos.	120

	PAG.
4.2.4 Confiere Carácter Imperativo-Indicativo a sus Disposiciones Respecto de las Entidades Federativas.	123
4.2.5 Orienta, Encuadra y Coordina las Legislaciones Locales de Desarrollo Urbano, Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Construcciones y demás Pertinentes.	129
4.3 Visión General del Sistema Nacional de Ordenación (Planeación y Regulación) - del Desarrollo Urbano y de los Asentamientos Humanos.	131
4.3.1 Sobre la Denominación Elegida para el Sistema Nacional.	
4.3.2 Generación Constitucional del Sistema.	132
4.3.3 La Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de Desarrollo Urbano Locales.	135
4.3.4 El Sistema Nacional de Ordenación Urbana.	136
5. CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFIA	147

## INTRODUCCION

### ASPECTOS JURIDICOS

La necesidad de distribuir armónicamente en el espacio tanto las actividades económicas del país, como a la población, implica la creación del Sector Asentamientos Humanos y la Planeación del Desarrollo Urbano, esto se pretende se institucionalice a través de la formulación de la Ley General de Asentamientos Humanos que en su parte operativa se traduce en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos, establece las normas, mecanismos e instrumentos que deberán formularse para el logro de sus objetivos fundamentales, y así en el Artículo 1, Fracc. II establece como atribuciones de esta Ley: "Fijar las normas básicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población"; en la Fracc. 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. El artículo 3º, establece que "La ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos se hará a través del Sistema Nacional de Planeación que tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural", destacando entre sus funciones la que estipula: "El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de expropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; en la fracción II, "Lograr el Desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, distribuyendo equitativamente el beneficio y características del proceso de

desarrollo urbano; en la fracción III, "la distribución equilibrada de los Centros de Población en el Territorio Nacional, integrándolos en el proceso del desarrollo nacional; la Fracción VI, "el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar que por su desproporción produzcan impactos económicos negativos y graves deterioros sociales y humanos"; fracción IX, "la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos."

Dentro de los instrumentos que marca la Ley para el fomento del Desarrollo urbano se encuentra:

1. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
2. Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano
3. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano
4. Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas

#### ASPECTOS ECONOMICOS

Las atribuciones legales que le asigna la Ley General de Asentamientos Humanos al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, nacen por la incidencia en los planteamientos económicos y sociales y en las variables macroeconómicas predominantes del Sistema Nacional. Así la distribución de las actividades económicas en todo el territorio nacional, aunado a la distribución geográfica de la población permite regular el mercado de los satisfactores urbanos básicos que demanda la población; por ejemplo, las reservas territoriales de suelo podrán ser mejor controladas y aprovechadas oportunamente por los sectores que las demanden.

La participación de la Planeación del Desarrollo Urbano - en la asignación territorial de los Centros de Población, que también está estipulada dentro de las atribuciones -- que se le da al Plan es un elemento determinante para distribuir equitativamente la riqueza pública principalmente para aquellos sectores de población que hasta ahora se ha**h**ían encontrado al margen del proceso económico.

La incidencia de los procesos de programación y presupues**tación** en la vida económica del desarrollo urbano del --- país facilitando asimismo, que la dotación de los satis--factores urbanos se haga en los términos más adecuados y oportunos.

## 1. LA PLANEACION URBANA

### 1.1 CONCEPTO DE PLANEACION

La planeación es la organización de los problemas sociales prioritarios desde un concepto dinámico que trata de adecuar los recursos disponibles a la solución de los problemas de los grupos mayoritarios, previniendo asimismo, que los incrementos que se generan tanto en las demandas como en los satisfactores sean en términos de equilibrio y justicia social. La Planeación no es un instrumento, sino un proceso social que incluye dentro de su aplicación cotidiana aspectos de ordenamiento económico y de legitimación jurídica involucrando obviamente los factores técnicos que le dan consistencia.

#### 1.1.1 TIPOS DE PLANEACION

Dentro de la conceptualización de la Planeación estrictamente urbana, en los países socialistas su aplicación ha sido bien diferente de aquella que ahora se practica en los países del bloque capitalista. En estos países la Planeación Urbana se conceptúa como un proceso social para regular el mercado de los satisfactores básicos de acuerdo a las demandas de los habitantes y de esta forma incidir en el aparato productivo y en las condiciones generales de la Producción Social.

Por otra parte, en los países capitalistas y particularmente en los países dependientes y sub-desarrollados como México su aplicación es más bien para evitar los grandes desequilibrios en el proceso económico de la acumulación de capital, por lo que su utilidad radica en equili

brar la oferta y la demanda, que no conlleva a tomar necesariamente un papel determinante en la Producción Social, sino en el aumento de la Tasa de ganancia.

De lo anterior podemos concluir que globalmente la Planeación puede ser calificada en los siguientes términos:

- a) Planeación Socialista (Compulsiva)
- b) Planeación Indicativa
- c) Planeación Transnacional

#### a) PLANEACION SOCIALISTA (COMPULSIVA)

Como su nombre lo indica este tipo de planeación que se aplica en los Estados Socialistas es obligatoria para todos aquellos elementos que inciden en el proceso productivo: así la regulación del mercado y del proceso económico se basa en lo que es necesario producir y en los recursos que es necesario disponer para la Producción Social.

La obligatoriedad de cumplir con los planteamientos que se derivan de la planeación compulsiva radica en su conceptualización global tanto del aparato productivo como de los patrones de consumo, es decir, el equilibrio que se alcanza con este tipo de Planeación es congruente a las demandas y requerimientos sociales.

#### b) PLANEACION INDICATIVA

El ámbito en el que se aplica este tipo de Planeación es aquel en el que existe un aparato productivo en manos del capital privado y de un aparato administrativo que normee y regule los procesos económicos, es decir, una Economía-

Mixta. La definición de este proceso productivo implica que el Estado no es el productor de lo que se requiere - producir, sino que únicamente hace planteamientos normativos no coercitivos que los productores particulares podrán o no seguir, es decir, se trata de un tipo de indicaciones que el Estado hace para regular el aparato económico pero sin tener un completo control del mismo.

### c) PLANEACION TRANSNACIONAL

Considerando la Planeación indicativa en el ámbito de un país, su utilidad radica en evitar los grandes desequilibrios productivos que pueden disminuir la tasa de acumulación de capital; de ahí que sea conveniente incluir -- dentro de este tipo de Planeación aquella que se realiza estrictamente por países o empresas extranjeras. Por --- ejemplo; la Planeación que hace una empresa en el ren--- glón manufacturero del automóvil, tendrá unos impactos - en el país en que se produzca dicha manufactura o en el que se adquiera dicho producto; así los montos de capi--- tal invertido por una empresa extranjera en un país de--- pendiente pueden ser tan importantes como el presupuesto del país en cuestión. Esto implica que si la "Planea--- ción" realizada involucra únicamente el presupuesto na--- cional, su utilidad sería incompleta ya que no considera un monto muy importante de inversión que proviene de em--- presas extranjeras que igualan en monto a la inversión - pública del país en cuestión.

Lo anterior no implica que la inversión extranjera sea - acorde a los requerimientos de capital del país para su desarrollo socio-económico, sino que muchas veces la po--- lítica seguida por una empresa transnacional es completa

mente antagónico a las propuestas políticas de desarrollo socio-económico que se plantean en el país.

Dado lo anterior tiene poca importancia el tratar de indicar a los productores particulares internos o externos que es lo que deben de producir y hacia quien se deba dirigir su producción, ya que estas empresas buscan únicamente el crecimiento de la tasa de lucro independiente de que produzcan algún beneficio al país. Además - éstas empresas tienen sus propios sistemas de "Planeación" por lo que no requieren de alguna indicación adicional por parte del Estado para su desarrollo monopolístico y hegemónico.

Tratando de concluir acerca de los tres conceptos de la Planeación, es importante desatacar que en tanto el Estado no tenga el control completo de la producción, la Planeación tendrá muy pocas o nulas expectativas de ser implementada. La Planeación en el caso de México es del tipo Indicativo asignándole al Estado un papel importante únicamente en el control de la producción estratégica -- (Petróleo, Acero, Ferrocarril, Comunicaciones, Educación y Bienestar Social), pero la gran producción industrial, agrícola y de servicios pertenece al ámbito del capital-privado.

El control indicativo que se pretende aconsejar con este tipo de planeación es la de regular el consumo interno con los menores gastos y costos de producción per-capita; de ahí la gran profusión de planes nacionales que se han formulado en recientes fechas, que hasta ahora han incidido poco en la regulación del mercado. El planteamiento formulado que se hace para solucionar la problemá

tica de Desarrollo Urbano es a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; eso implica que el Estado debe tomar una acción más importante en la producción de los satisfactores urbanos y no solo en el control del mismo, es decir, si se pretende que el déficit de vivienda --- existente en el país se reduzca no se logrará únicamente con la planeación de la misma, sino con la construcción de unidades habitacionales y viviendas en general; de ahí la importancia que el Estado asuma la responsabilidad de controlar y producir conjuntamente con los productores particulares, enfocando su acción principalmente hacia aquellos estratos que seguramente no tendrán acceso a la vivienda y a este tipo de satisfactores urbanos, con esto se quiere decir que el papel del Estado debe ser cada vez más productivo que regulativo.

## 1.2 PLANEACION URBANA

Es la aplicación de la Planeación en el ámbito urbano; esto no implica que la Planeación Urbana será ajena a aquellos planteamientos de tipo rural o de su contexto regional, sino por el contrario, deberá establecer su actuación en términos de congruencia metodológica y normativa. La Planeación Urbana es la expresión territorial del desarrollo socio-económico que se da en los núcleos urbanos, y si consideramos a estos como el 65% de la población del país, se podrá observar su importancia en el desarrollo socio-económico global del país. Si --- contemplamos asimismo que la tendencia de urbanización del país es de crecer, se podrá dimensionar la utilidad de la Planeación Urbana.

Dentro de las escalas de la Planeación urbana se encuen

tran las siguientes:

- Planeación Urbana Nacional
- Planeación Urbana Regional y de Zonas Conurbadas
- Planeación Estatal
- Planeación Municipal
- Planeación de los Centros de Población
- Planeación Local.

La clasificación anterior no implica que la Planeación abarque el todo de estos ámbitos territoriales, sino que su aplicación se hará a los núcleos urbanos en relación a su contexto específico inmediato, es decir, no se aplicará la Planeación Urbana en un Estado (Entidad Federativa) para regular el uso del suelo de todo el territorio del mismo, sino que se harán planteamientos estratégicos para los Centros de Población involucrados, por ejemplo un Sistema de Ciudades.

### 1.3 LA PLANEACION URBANA EN LOS DIFERENTES PAISES

Para ejemplificar las aplicación de la Planeación en diferentes países, se escogieron aquellos en donde se han alcanzado los logros más significativos. Se eligieron para tener una visión completa, un país del bloque socialista, dos de economía mixta y uno eminentemente capitalista.

La intención de conocer las experiencias en otros países, es con el propósito de hacer un análisis comparativo con el caso de México y sacar, algunas conclusiones válidas que nos permitan ubicarlo en su estado actual de desarrollo.

Los casos más significativos en los países del Bloque Capitalista han sido el de Inglaterra y Francia; su sistema económico les permite controlar gran parte de las actividades básicas ya que son competencia del Estado. Por ejemplo, la Planeación hecha en el rubro de comunicación, energéticos y cultura, ha sido importante por el control que el estado tiene del mismo, mientras que en los aspectos productivos de manufactura a gran escala, que no están sujetos al control del Estado, no se puede hablar de una gran incidencia de la Planeación ya que en este tipo de empresas no existe una planificación adecuada.

En el caso de Inglaterra específicamente, la tendencia en "Estatizar" la producción básica hace posible que el Estado asuma cada vez más el control de diferentes ramas de la producción para lo que la Planeación, entendida en su sentido originario, empieza a cobrar validez.

En el caso de Francia con su gran historial democrático, únicamente ha podido llegar a construir un sistema de Planeación de naturaleza indicativa, es decir a base de controlar gran parte de las actividades básicas. Su incidencia en agricultura, en la producción de alimentos y en la producción de alta tecnología no ha consolidado un sistema de planeación, sino que únicamente ha hecho planteamientos previsorios en un enfoque utilitario que generalmente no conlleva a un desarrollo integral.

La experiencia en estos dos países nos lleva a reflexionar sobre la utilidad de planear si no se cuenta con el control de la producción por una parte, y por la otra en la burocratización del esquema productivo planificado.

El caso más significativo en lo referente a la Planeación dentro del bloque capitalista es sin duda el de los Estados Unidos. Aquella que impone el Sector Privado, sobre el Sector Público como responsable de la Planeación, implica una desintegración de cualquier esfuerzo conjunto de coordinación que agrava por el Sistema Político Administrativo Federal que atomiza la participación de diferentes agentes y participantes en un objetivo común. Las tentativas de Planeación han sido únicamente en el aspecto normativo y generalmente no hacen más que brindarle los medios a la iniciativa privada para aumentar sus tasas de producción y su eficiencia en el capital.

Sin embargo, los sistemas empleados en la Planeación en este país son los más sofisticados y le han permitido describir muy acertadamente las tendencias naturales de crecimiento e incidir con la previsión en algunos casos (básicamente en aspectos de salud, educación y administración) donde se han tenido logros muy significativos.

Paralelamente a los campos antes descritos es importante destacar la Planeación que se hacen en relación al avance tecnológico y a la modernización del consumo, esto obliga a actualizar los sistemas de producción y a modificar los patrones de consumo o una Economía de despilfarro.

Hay que destacar que la planeación en esta país ha tenido logros significativos, solo ha tenido efectos parciales, ya que es Sectorial y en muchos casos de alcance es total, por lo que hablar de una planeación integral que tienda al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad no es consecuencia de la planeación sino de --

los grandes medios disponibles en pos del desarrollo.

Contrastando con las experiencias anteriores tomaremos - el ejemplo de un país del bloque socialista Cuba, el --- cual a partir de la Revolución del '58 ha generado todo- un proceso de Planeación si bien pobre en el principio - hoy manifiesta logros bien consolidados. Por ejemplo la- tasa de producción a pesar de los obstáculos a que fue - sometido dentro de una política de restricciones ha sido incrementado paulatinamente y los beneficios obtenidos - por grueso de la población ha permitido pasar de una Pla- neación eminentemente cuantitativa a una Planeación emi- nentemente cualitativa y en un período corto de aplica- ción. En este sentido la Planeación efectuada en este -- país ha sido "adoptada" por varios países, pretendiendo- lograr los mismos resultados. Sin embargo los frutos que se obtuvieron de la Planeación Cubana no son casuales, - sino que responden a todo una estructura social que le - dan vigencia y contenido. Así en estos países en que se- ha adaptado la experiencia cubana no cuenta con los mis- mos antecedentes sociales y revolucionarios para poder - obtener los mismos resultados. En muchos de los casos es ta adaptación del esquema cubano se ha hecho en sectores tales como la educación, la salud y el bienestar social- sin tocar de lleno los aspectos productivos; no conside- rando que el logro de los primeros requieren necesaria- mente del apoyo de los segundos y Planear sectorialmente los aspectos socio-económicos no conllevan a un desarro- llo integral y mucho menos al mejoramiento de las condi- ciones de vida de las clases mayoritarias.

El caso de México puede ubicarse dentro de estos últimos países que han elaborado todo un sistema de Planeación -

sectorial que aunque incompleto ha logrado resultados favorables en las áreas del bienestar social. Si consideramos la tendencia incremental de la participación del Estado en la producción económica, podremos vislumbrar un gran potencial de aplicación de la Planeación ya que de esta forma se podrían conjugar los aspectos productivos con los esquemas de bienestar social siempre y cuando la planificación sea considerada en su sentido original, y no en su simple mecanismo de acrecentamiento de la tasa de lucro. Esto se logrará en la medida en que se haga -- participe a todos los elementos de la sociedad.

Ubicando la experiencia de México en relación a las de los países antes mencionados podemos establecer que hay un gran avance en algunos aspectos mientras que en otros el resago o atraso es muy evidente a pesar de ello y considerando la participación cada vez más decidida del Estado, así como los grandes recursos disponibles del país, las expectativas de la Planeación en México son -- muy favorables. Haciendo una referencia particular a la Planeación Urbana podemos decir que los avances hasta -- ahora logrados han sido objeto de estudio por otros países con un grado de desarrollo superior ya que el esquema mexicano ha permitido adecuar algunos patrones productivos con otros de desarrollo social, esto no quiere decir que la situación de la Planeación en México sea la -- más adecuada y mucho menos, que lo hasta ahora realizado sea lo mejor; pero comparativamente las diferentes experiencias de otros países podemos decir que México está -- en pleno auge en lo referente a la Planeación.

## EL PROBLEMA URBANO EN MEXICO

El proceso de urbanización en México se inicia a partir de la consolidación del proceso de industrialización --- (1936-1945) que básicamente responde a las necesidades de una economía de guerra.

Esta aunada al proceso de industrialización provoca una concentración de la población y de las actividades productivas en los centros urbanos existentes, y principalmente en aquellos que ya contaban con algún tipo de equipamiento e infraestructura, no solamente productiva sino de bienestar social.

Lo anterior provocó una gran emigración de los centros rurales hacia los centros urbanos, provocando que el país pasara de un esquema eminentemente rural a un esquema eminentemente urbano.

La concentración de las actividades económicas y la migración fue un fenómeno que no siguió un proceso racional de poblamiento, sino por el contrario, el proceso de desarrollo en el marco del "Laiser Faire" provocando por un lado una gran concentración en pocos centros urbanos y por otra una gran dispersión demográfica. Las poblaciones rurales de 2,500 habitantes y de características rurales alcanzaban un 35% de la población total.

La anarquía en el proceso de industrialización repercutió en el proceso urbano agravando las condiciones de vida de la población, ya que el país aunque de características cada vez más urbanas no contaba con los elementos necesarios para mantener ese tipo de vida.

## 2. EL PROBLEMA URBANO EN LATINOAMERICA

El fenómeno urbano más que entenderlo simplemente como el proceso mediante el cual la población tiende a aglomerarse en grupos de mayor tamaño, o bien, como un análisis directo de las formas de utilización del espacio, debe entenderse en su connotación más amplia, o sea, un -- proceso eminentemente humano que se ha dado a través de la historia en determinadas áreas geográficas, en donde se manifiestan en forma dinámica la mayor parte de las -- actividades sociales, es decir, como el resultado de la interacción de la estructura con las fuerzas sociales -- que se van derivando.

Queremos decir que el estudio de la ciudad implica comprender las múltiples actividades humanas, sus condiciones y sus consecuencias, pues la vida del hombre, en -- ella, depende de un intrincado tejido de factores y fuerzas, de realidades físicas que están íntimamente ligadas a la realidad social.

Debido a ello el análisis del proceso urbano debe ser observado desde diferentes ángulos, sintetizados en un enfoque interdisciplinario que permita obtener una visión pluralista más amplia del fenómeno, entendida ésta como un conjunto de conexiones entre los diferentes fenómenos y como contorno heterogéneo que encauza el comportamiento humano.

Esto lleva implícito la necesidad de conocer las caracteristicas del crecimiento demográfico y las condiciones -- en que se da; explicarse la conducta de los individuos --

en función de su cultura, identificar sus interacciones sociales, sus formas de producción y, cuantificar la acción que ejerce sobre el medio ambiente en que se desarrolla.

Apuntando el fenómeno urbano desde un punto de vista económico, se explica como una consecuencia y expresión material de la acción y organización de las fuerzas productivas, dicho de otra manera, es resultado de las características y condiciones de la transformación de bienes materiales, del empleo de la mano de obra, de la distribución y del consumo.

Bajo este modelo se pueden identificar a las ciudades en sus inicios, como centros de convergencia de la vida política, administrativa, religiosa y cultural, en donde los factores económicos vigentes en ese momento aparecían sustancialmente diferentes a los registrados en las áreas circundantes, siendo con frecuencia esos factores origen y condicionantes de los elementos estructurales destacados.

De acuerdo a esto. la ciudad se presenta como manifestación de un estado de desarrollo del hombre, o bien, aparece como representación material en un momento dado de la evolución de las fuerzas de trabajo, de las técnicas y de los recursos de que se dispone en un medio determinado. Se puede decir que consiste en el desarrollo de las potencialidades del ser humano aplicadas a la transformación de los Recursos en su beneficio.

Como una expresión clara de esta interpretación se puede

mencionar la evolución registrada en los métodos de producción con el paso de una situación de formas artesanales hacia la implantación de un sistema industrial en el que las máquinas juegan un papel más importante; con el proceso de la industrialización el crecimiento de la ciudad registra un sensible impulso, al llevar concomitante la concentración del mercado y de los servicios de infraestructura, así como una mayor disponibilidad de mano de obra. La distribución de ingresos proveniente de la industria da lugar a la elevación de los niveles de vida y, por tanto, a la intensificación y diversificación del comercio y los servicios, lo que viene a constituir un atractivo más para que la población de zonas circundantes inicien progresivamente una emigración constante a la ciudad.

Por su parte, el papel desempeñado por el aparato gubernamental en la vida económica se amplía, pues además de aumentar las prestaciones de los servicios públicos tiene que intervenir para regular la producción y dar impulso a aspectos económicos prioritarios, impidiendo el desarrollo de otros factores perjudiciales para la sociedad; pero para cumplir con un fin de tal magnitud tiene que ampliar el número de su personal, creándose entonces el aparato burocrático encargado de dar atención a cada uno de los aspectos de las relaciones entre el gobierno y los sectores productivos, por lo que resulta la administración un factor de especial importancia en el desarrollo de las ciudades. En el caso de las ciudades latinoamericanas se considera que el proceso anterior se ha visto alterado seriamente en cuanto a sus modos de producción y por cuanto a su representación espacial, debido en gran medida a la influencia recibida de la expansión de los centros de hegemonía económica mundial, los-

que han trasladado su sistema de producción y, por ende, su expresión espacial. En el presente trabajo se describen algunas de las características generales del proceso urbano latinoamericano así como los factores que lo determinan y algunos problemas inherentes al mismo; como la marginalidad y los movimientos migratorios. Se describe también, como un caso típico del área latinoamericana, el proceso urbano de la ciudad de México.

## 2.1 CARACTERISTICAS DEL PROCESO URBANO

a) Un primer rasgo fundamental del proceso urbano en América Latina es el referente al crecimiento demográfico -- que se concentra sobre todo en las ciudades y con una -- tendencia clara de aceleración creciente que genera aglomeraciones gigantescas, en lapsos muy cortos. Este hecho no es más que la expresión cuantitativa de la especificidad del contenido económico de las ciudades latinoamericanas, porque es la base del reciente proceso de urbanización no se encuentra el paso de una economía Agraria o una economía Industrial, pero si un aumento del sector -- "terciario" con un débil crecimiento del sector secundario que, todo, pertenece al campo de la construcción.

Pero ¿De qué "terciario" se trata?, ¿De aquel que está -- ligado a una supercapacidad productiva como en los Estados Unidos, o de aquél que esconde el parasitismo social?

Como dice Richard Morse: "Los sectores terciarios Latinoamericanos y los norteamericanos no se parecen en nada.-- En el primer caso se trata, para una gran parte, de pequeño comercio y de vendedores ambulantes, de empleados--

de servicio, de trabajos no especializados y transitó--- ríos, o sea de desocupación disfrazada. El ejemplo más - dramático podría ser la división del trabajo entre los - habitantes de las "favelas" y "barricadas" que buscan -- en los depósitos de basura siguiendo cierta especializa- ción en la colecta de ciertos objetos y materiales. (1)

Esta población urbana Super-abundante no resulta enton-- ces del dinamismo económico de la ciudad, si no de la -- propagación de las ciudades del éxodo rural.

b) El segundo rasgo fundamental de la urbanización es la constitución de grandes concentraciones de población sin desarrollo equivalente de la capacidad productiva, a par- tir del éxodo rural y sin asimilación de los migrantes-- en el sistema económico de las ciudades.

Estas concentraciones también manifiestan las caracterís- ticas del desarrollo desigual, porque se producen sobre- todo en las grandes ciudades, siguiendo un doble proceso de absorción del campo por parte de las ciudades y de -- las ciudades pequeñas y mediana por las grandes aglomera- ciones.

Tal evolución es perfectamente lógica, si se considera - que las transferencias de población no son suscitadas -- por el dinamismo productivo, sino por la acumulación pro- gresiva de las masas rurales desarraigadas y de los habi- tantes de las pequeñas ciudades que huyen de la miseria- y de la desocupación. El resultado es la desarticulación

(1) Richard M. Morse.- "Urbanization in Latin America", - Latin American Research Review. Otoño 1969.

de la red urbana, que no jerarquiza las aglomeraciones - de acuerdo con una decisión técnica de la actividad, sino que el perfil resulta de las sacudidas de las crisis sociales y económicas.

c) El tercer gran rasgo a señalar es la formación de un tejido urbano truncado y desarticulado, cuya característica más sorprendente es la preponderancia desproporcionada de las grandes aglomeraciones y en particular la -- concentración del crecimiento urbano en una gran región metropolitana, que concentra la dirección económica y política del país.

Esta evolución suscita un fortalecimiento de la distancia social y cultural entre la antigua sociedad urbana y el mundo rural, que no solamente permanece atrasado, sino que entra en un proceso de desintegración.

A esta creciente distancia económica, social, cultural, -- entre las antiguas ciudades y el campo, se añade, por -- otra parte, la persistencia en el campo de una estratificación social, claramente más acentuada que en las ciudades: además, una fuerte diferencia intraurbana entre las antiguas y las nuevas poblaciones residentes, que ha sido tomada, siguiendo una "descripción" ideológica, bajo el término de marginalidad urbana.

Esta "marginalidad" es de entrega ecológica, en el sentido que ella manifiesta de manera escandalosa al mismo -- tiempo la segregación residencial del espacio urbano, y la incapacidad del sistema de producción de viviendas para tomar en cuenta las necesidades sociales cuando esta-

demanda no es rentable, Otro problema, mucho más complejo, es establecer las relaciones entre esta situación sobre el plano de la vivienda y el lugar ocupado por esta población dentro del sistema productivo, en la estratificación social, en los procesos ideológicos y en el juego político.

El desarrollo de la segregación intraurbana y la constitución de vastas zonas ecológicas llamadas marginales en un proceso de "urbanización salvaje" representan quizás el hecho más sorprendente de la urbanización dependiente, aquel que exige directamente una comprensión profunda -- del proceso.

Del crecimiento urbano, se comprueba junto a algunas operaciones "voluntarias" excepcionales, ligadas a la grandilocuencia de un régimen dado, la ausencia casi total de un sistema de planificación urbana, en el sentido de que el aparato político casi no ha tomado en cuenta las condiciones en las cuales se efectúa la transformación profunda de la organización espacial.

## 2.2 FACTORES DETERMINANTES DEL PROCESO URBANO

Investigaciones históricas han demostrado que el subdesarrollo contemporáneo en el proyecto histórico de la economía pasada y actual entre los satélites subdesarrollados y de las metrópolis desarrolladas, durante la expansión colonial y capitalista y en el modelo centro-periférico, las metrópolis nacionales al ser centros de intercambio son también centros de explotación. En efecto --- cuando se examina la relación entre la metrópoli y el -- satélite nos encontramos que cada satélite, no es más --

que un abastecedor de materias primas de la metropoli la cual no depende de nadie.

Los procesos urbanos de los diferentes países latinoamericanos tienen mucho que ver con el papel de la dependencia que dichos países han tenido con las metropolis. Para ésto es necesario precisar que la dependencia no es un simple estado de "sumisión" del más débil con relación al más fuerte. Si no que consiste en una relación estructural definida sobre todo por la articulación de las relaciones de clase en dos sociedades o conjuntos de sociedades. Diremos que una sociedad es dependiente cuando su articulación de su estructura social a nivel económico, político e ideológico, expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa frente a la primera una situación de poder. Por situación de poder entendemos el hecho de que la organización de relaciones de clase en la sociedad dependiente encuentra su lógica en el exterior de ella misma y expresa el modo de hegemonía de importaciones, siguiendo una estrategia de beneficio dirigido por las grandes firmas multinacionales en el conjunto del mercado mundial. Cada una de estas relaciones de dominación-dependencia suscita efectos específicos en la organización del espacio.

La independencia política y la dependencia económica-comercial, por la inserción en el mercado capitalista mundial ha extendido el espacio habitado, transformándolo considerablemente. Esta transformación, que está esencialmente unida al modo de explotación de los recursos naturales, se ha diversificado fuertemente siguiendo el tipo de articulación de cada economía local al mercado -

mundial y siguiendo también el grado de autonomía de las clases sociales de la sociedad dependiente con relación a los imperativos del sistema económico.

A cada una de estas situaciones socioeconómicas corresponden una serie de efectos específicos sobre la organización del espacio, que van a operar una profunda diversificación regional en el conjunto del continente.

Se pueden distinguir, como mínimo, los siguientes tipos de dependencia económica:

A) ECONOMIA DE ENCLAVE, caracterizada por la importancia de las materias primas concentradas en un número limitado de puntos y directamente explotadas por las empresas extranjeras para su exportación inmediata. Los efectos producidos en el espacio son diferentes, ya sea porque se trate de un enclave ligado únicamente con el exterior o de una explotación integrada en el sector económico dirigido por la burguesía nacional que le impone su ritmo.

En el primer caso se asiste a una débil urbanización general del país, pero a un gran crecimiento alrededor de los polos la clase social que ostenta el poder en la sociedad dominante. (2)

En el caso de América Latina nos encontramos en presencia de tres formas históricamente distintas de relaciones de dependencia, formas que pueden a veces, coexistir

(2) M. Castells.- "Imperialismo y Urbanización en América, Latina.

en una coyuntura, pero, en todos los casos siempre con el dominio de una de ellas.(3)

Estos tipos de dependencia corresponden, lógicamente a las tres fuentes de dominación, unidos a los estadios en la formación del modo de producción capitalista a escala mundial (Acumulación Primitiva, Capitalismo Competitivo, Capitalismo Monopolista-Imperialismo).

a) Dominación Colonial, caracterizada por la administración directa de la explotación intensiva de los recursos y por la soberanía política de la potencia colonial, que hace de la posesión del territorio el punto clave de su expansión.

b) Dominación Capitalista-Comercial, a través de los términos de cambio, obteniendo las materias primas por debajo de su valor, para los productos manufacturados.

d) Dominación Imperialista (Industrial y Financiera) a través de las inversiones especulativas y de la creación en el lugar de dependencia, de industrias que tienden a controlar el movimiento de substitución de los económicos así creados, lo que desarrolla una especie de "company-towns", y rompe todo equilibrio en el interior de la red urbana del país, aumentando la distancia entre ciudad y campo. En el segundo caso simultáneamente al crecimiento urbano alrededor del enclave tiene lugar el desa-

(3) Fernando H. Cardoso y Enzo Fallero.- "Desarrollo y Dependencia en América Latina", Siglo XXI, México -- 1970.

rollo de una urbanización teórica, generalmente centrada en la capital con el incremento del sistema de gestión, por la burguesía nacional, del dinamismo económico parcialmente recuperado.

B) ECONOMIA AGRICOLA Y GANADERA PARA LA EXPORTACION, caso Argentino y Uruguayo donde el carácter extensivo de la explotación y la existencia de un gran centro exportador, comercial y administrativo, crean muy pronto, simultáneamente, las condiciones para una fuerte urbanización y para una concentración del crecimiento urbano en torno a este centro principal.

C) ECONOMIA DE PLANTACION, centrada en la utilización de un número elevado de mano de obra agrícola que trabaja directamente para las firmas extranjeras y sin ningún intermediario social entre la actividad productiva y los beneficios de las grandes compañías. El aparato de gestión, aparte del represivo, queda así reducido al mínimo y el consumo local se caracteriza por la autosubsistencia, de tal manera que este sistema productivo determina un nivel de urbanización muy débil (Centro América).

Si es verdad que el proceso de urbanización está formado por las relaciones en sentido único, como si la estructura social así organizada pudiera desarrollarse sin contradicciones. Esto quiere decir que la urbanización dependiente expresa también los efectos de las crisis del sistema de dominación y las respuestas sociales y económicas suscitadas en las sociedades dependientes.

Así la crisis de 1929 y el hundimiento de los mecanismos

del mercado mundial, con la nueva situación creada en el plan Económico, y a la vez, en el plan de las relaciones de clases, esta en la base de una tentativa de envergadura, por parte de las burguesías locales y de los regímenes Nacionales-Populares, para establecer una Economía de sustitución de las importaciones, mediante el desarrollo de Industrias de transformación y de consumo para el mercado Interior. Habiendo dado las características de estas Industrias, con la débil composición Orgánica del capital y la necesidad inmediata de rentabilidad, su implantación depende estrechamente de la mano de obra urbana y, sobre todo, del mercado potencial de las grandes aglomeraciones a las cuales estas Industrias están destinadas. Esta Industrialización, aunque limitada suscita una expansión proporcionalmente mucho más importante de los servicios, porque permite absorber parcialmente toda una masa de desocupación disfrazada, ampliando al mismo tiempo el mercado. Este proceso de Industrialización nacional refuerza considerablemente las aglomeraciones existentes y acelera el crecimiento urbano, sin provocar nunca un flujo migratorio excesivo en la medida en que este desarrollo no se hace por presiones exteriores, sino que parte de la necesidad de un cierto equilibrio Económico definido en el cuadro de cada país. Así, las tasas de crecimiento urbano de los países que realizaron un esfuerzo importante en el período de la sustitución de las importaciones (Brasil, Argentina, Chile, México) son más elevadas que antes (lo que indica el efecto neto de la industrialización sobre las grandes aglomeraciones), pero menos elevado que los de las décadas 1950-1970, donde la penetración imperialista va a provocar la explosión de las estructuras tradicionales, vertiendo en

las ciudades las poblaciones del campo.

El espacio latinoamericano constituido después de la segunda guerra mundial ha estado, sobre todo, bajo el efecto de las nuevas formas de dominación económica imperalista. En efecto, las tentativas de constitución de economías nacionales relativamente duraderas han sido suplantadas bajo la inversión masiva del capital internacional que, a partir de la crisis así creada, ha desarrollado -- los mercados interiores y ha efectuado, por su propia -- cuenta, el proceso de sustitución de importaciones al -- crear nuevos lazos de dependencias tecnológica, financiera y de decisión económica.

Se trata entonces de la modernización del aparato productivo de los países dependientes, con una transformación profunda del secundario que ve crecer cada vez más la -- parte ocupada por el sector moderno, con una alta tecnología, fuerte productividad y débil absorción de la mano de la obra.

El impacto de la nueva industrialización dependiente refuerza considerablemente la distancia entre las ciudades y el campo, grandes aglomeraciones y pequeñas ciudades, -- de tal forma que la desigualdad de niveles de vida parece a primera vista uno de los factores que acarrear la -- aceleración considerable de la urbanización en el período reciente.

El fenómeno central parece muy bien ser la descomposición de la estructura social agraria, ya sea en sus actividades productivas o en sus instituciones sociales (fa-

milia, etc.) y, de manera más generalizada, de los sectores económicos no integrados en el conjunto supranacional constituido. Hay también un doble movimiento: en los campos, racionalización capitalista de ciertos sectores, y crisis de descomposición de los sectores tradicionales, lo que determina el éxodo rural masivo; en las grandes aglomeraciones, desarrollo de un sector moderno que crea un mercado interior limitado, pero en continua alza y suscita al mismo tiempo una serie de actividades conexas, creadoras de empleos, pero cuyo efecto de atracción es infinitamente mayor que su capacidad de absorción por tanto, al lado de un nudo central de urbanización productiva, con el desarrollo de ciertos servicios suscitados por ella; se encuentra el efecto destructor del mismo proceso sobre la mayor parte de las estructuraciones productivas agrarias (migración rural), sobre las actividades industriales no concurrentes (migración urbana) y la formación así, con un ritmo acelerado, de las grandes concentraciones "terciarias" donde la desocupación y el desarraigo dan contenido profundo a las formas ecológicas de la marginalidad.

Por otra parte, en la medida en que hay desintegración nacional del sistema productivo, es lógico que la red urbana resulte desarticulada y truncada. Pero su desarticulación no es más que el resultado de una articulación social formada a la vez por la sociedad dominante y la sociedad dependiente. (4)

(4) M. Castells, Op. Cit.

### 2.3 ALGUNOS PROBLEMAS DEL PROCESO URBANO

Entre los problemas que parecen preocupar con mayor intensidad en los últimos años en relación al proceso urbano latinoamericano, están los referentes a la emigración masiva del campo, la concentración de la población en las grandes ciudades y la "marginalidad" creciente de grandes sectores de la población urbana.

En ocasiones estos tres fenómenos tienden a verse en forma aislada, mientras en otras se les relaciona a tal grado que se piensa que lo que se denomina marginalidad urbana es una resultante del crecimiento demasiado acelerado de las grandes ciudades y que dicho crecimiento es una consecuencia directa del "despoblamiento" del campo.

Sin embargo, las cosas no son tan sencillas, pudiéndose plantear algunas interrogantes solo para ilustrar su complejidad. ¿Es correcto hablar en términos de despoblamiento rural cuando la población que vive en el campo ha aumentado continuamente y sigue creciendo en la actualidad?, ¿Es correcto pensar que la emigración rural constituye la fuente principal del crecimiento de las grandes ciudades si en muchos de éstos el crecimiento representa do por la reproducción biológica de sus habitantes es tan grande como el representado por la llegada de inmigrantes y si una gran proporción de éstos últimos no proviene del medio rural sino de otras ciudades?, ¿Serán realmente los inmigrantes los "causantes" de la marginalidad urbana?

Como cualquier otro fenómeno social las migraciones, la-

concentración urbana y la marginalidad son siempre históricamente condicionadas, siendo el resultado de un proceso global de cambio, del cual no deben ser separadas, -- por tanto, el primer paso para su estudio es encontrar -- los límites de la configuración histórica que dan sentido a un determinado flujo migratorio.

Son varios los autores que han tratado de redefinir el -- concepto de marginalidad, a fin, de otorgarle un carácter histórico-estructural. Dentro de este nuevo enfoque -- la marginalidad es estudiada como consecuencia de las -- tendencias que asume el modo de producción capitalista -- dependiente. La existencia de una situación como la marginalidad es entendida como el resultado de la propia naturaleza de la estructura vigente en la sociedad, es concebida como un fenómeno que se deriva de un tipo particular de inserción a la estructura social.

Se ha destacado el hecho de que en las zonas urbanas se ha venido desarrollando un tipo de industrialización excluyente, que se basa sobre todo en el uso creciente de tecnología avanzada que ahorra mano de obra. La interrelación entre las tendencias restrictivas del mercado del trabajo en las zonas urbanas y la crisis de la estructura agraria, que lleva a la intensificación de la migración campo-ciudad, aunada a las tasas crecientes de aumento demográfico, tienen como resultado el que una parte de la población no pueda ser incorporada como fuerza de trabajo productiva y se vea obligada a dedicarse a actividades de subsistencia básicamente en el sector terciario de la economía, en ocupaciones tales como vendedo

res ambulantes, empleados domésticos, limpiabotas, -----  
etc. (5)

El proceso de industrialización consiste apenas en un --  
cambio de técnicas de producción y diversificación mayor  
de productos, sino también en una profunda alteración de  
la división social del trabajo.

Numerosas actividades manufactureras, que antes eran com-  
binadas con actividades agrícolas, son separadas de és--  
tas, pasando a ser realizadas de forma especializada en--  
establecimientos especialmente aglomerados. La aglomera--  
ción espacial de la actividad industrial se debe a la ne-  
cesidad de utilizar una misma infraestructura de servi--  
cios especializados de (energía, agua, canalización, ---  
transporte, comunicaciones, etc.), y a las economías ex--  
ternas que se derivan de la complementariedad entre los--  
establecimientos industriales. Además de ésto, para redu-  
cir los costos de transporte, las empresas que realizan--  
un intenso intercambio de mercaderías tienden a locali--  
zarse unas en la cercanía de otras.

Una vez iniciada la industrialización de un sitio urba--  
no, éste tiende a atraer a la población de áreas general--  
mente próximas. El crecimiento demográfico de la ciudad--  
se convierte, a su vez en un mercado cada vez más impor--  
tante para bienes y servicios de consumo, lo que pasa a--  
ser un factor adicional de atracción de actividades pro--

(5) Aníbal Quijano "Notas sobre el Concepto de Marginali--  
dad Social", CEPAL, 1966

ductivas que, por su naturaleza, usufructúan ventajas -- cuando se localizan junto al mercado de sus productos. - Tal es el caso de las industrias de bienes de consumo no duradero, de los servicios de consumo colectivo (escue-- las, hospitales, etc.), de consumo individual (bares, ci nes, etc.), de ciertos servicios de producción (comercio al detalle), etc.

En este contexto, las migraciones internas no parecen -- ser más que un mero mecanismo de redistribución espacial de sus actividades económicas. Los mecanismos de mercado que, en el capitalismo, orientan los flujos de inversio-- nes a las ciudades y al mismo tiempo crean los incenti-- vos económicos a las migraciones del campo a la ciudad, no harían más que expresar la racionalidad macroeconómi-- ca del progreso técnico que constituiría la esencia de - la industrialización. :

Por otro lado, la cración de desigualdades regionales -- puede ser considerada como el principal motor de las mi-- graciones internas que acompañan a la industrialización-- en los moldes capitalistas.

Los factores de expulsión que llevan a las migraciones - son de dos órdenes: FACTORES DE CAMBIO, que se derivan - de la introducción de relaciones de producción capitalis-- ta en áreas rurales, lo cual acarrea la expropiación de-- campesinos, la expulsión de aparceros y otros agriculto-- res no propietarios, teniendo por objetivo el aumento de la productividad del trabajo y la consecuente reducción-- del nivel de empleo; y FACTORES DE ESTANCAMIENTO, que se manifiestan en forma de una creciente presión poblacio--

nal sobre una disponibilidad de áreas cultivables que -- puede ser limitada tanto por la insuficiencia física de la tierra aprovechable como por la monopolización de --- gran parte de la misma por los grandes propietarios,

Desde el punto de vista económico, los factores de cambio tienen un sentido opuesto a los de estancamiento. -- Los factores de cambio forman parte del propio proceso -- de industrialización, en la medida en que éste afecta a la agricultura, implicando cambios de técnica y, en consecuencia, aumento de la productividad del trabajo. Los factores de estancamiento resultan de la incapacidad de los productores en economía de subsistencia para elevar la productividad de la tierra. Los factores de cambio -- provocan un flujo macivo de emigración que tiene por --- consecuencia reducir el tamaño absoluto de la población rural. Los factores de estancamiento llevan la emigra--- ción de parte o de la totalidad del excedente poblacio--- nal debido al crecimiento vegetativo de la población rural, cuyo tamaño absoluto se mantiene estancado o crece vagamente.

El proceso de cambio tecnológico en los países capitalistas desarrollados difiere considerablemente de la industrialización capitalista en los países no desarrollados. En primer lugar, el ritmo de cambio tecnológico y sus -- efectos socioeconómicos es mucho más amplio en éstos últimos en comparación con los primeros. Mientras el cambio en los países desarrollados se da a medida que "maduran" determinadas innovaciones, en los países no desarrollados se implantan de una sola vez varios centros de -- producción, sometiendo la estructura económica a choques

mucho más profundos. En segundo lugar, desde que un país traspasa el umbral de desarrollo, deja de tener un sector de subsistencia o éste apenas permanece en forma de zonas de atraso de pequeña expresión. La regla general es que, en un país desarrollado, el conjunto de la población está integrado en la economía de mercado. Obviamente, la situación es opuesta en los países no desarrollados, en que buena parte de la población se encuentra en economía de subsistencia. A medida que el desarrollo se realiza, zonas crecientes de la población se van insertando en la economía de mercado. La población proporción de fuerza de trabajo que permanece en el sector de subsistencia es, en cierta forma, una indicación del camino que el país tiene que recorrer todavía hasta completar su desarrollo.

En éstas condiciones, es fácil comprender que el volumen de migraciones internas, provocado por cambios estructurales y espaciales de la economía, es proporcionalmente mucho mayor en los países no desarrollados que están industrializándose que en los desarrollados. En aquellos, los factores de cambio ejercen efectos mucho más amplios y a ellos se suman los factores de estancamiento que en los países desarrollados prácticamente no se sienten.

En este contexto es importante analizar los efectos de las migraciones provocadas por los factores de estancamiento en la economía urbana. En la medida en que una parte considerable de la población permanece en economía de subsistencia y en la medida en que, gracias al descenso de la mortalidad, su ritmo de crecimiento vegetativo aumenta, los factores de estancamiento pueden crear un

considerable flujo migratorio. La parte de este flujo -- que se dirige a las ciudades dependerá naturalmente de -- la disponibilidad de nuevas tierras que puedan ser ocupa-- das por el excedente poblacional.

La llegada a la ciudad de migrantes que provienen de --- áreas en economía de subsistencia débilmente ligadas a -- la división nacional del trabajo, no determina ninguna -- elevación de la demanda por el producto de la economía -- urbana. Al contrario, la afluencia de estos migrantes -- ejerce un efecto depresivo sobre esta demanda por varios motivos:

1°) Cierta número de migrantes, que consigue insertarse en el proceso de producción urbano, remite parte de sus ganancias a los parientes que permanecen en las áreas en economía de substancia; reduciendo el volumen de la de-- manda efectiva en la ciudad. Si los que reciben estas re-- mesas, las gastan comprando productos oriundos de la ciu-- dad, este efecto se anula pero en la medida en que tales recursos son gastados en la compra de productos de la -- economía local, son sustraídos de la economía rural. Lo-- mismo sucede cuando los migrantes, con ciertos recursos-- ahorrados en la ciudad, retornan a las áreas de subsis-- tencia;

2°) Parte de los migrantes que no consiguen integrarse -- en la economía urbana, reproducen en la ciudad ciertos -- trazos de la economía de subsistencia en forma de activi-- dades autónomas, generalmente servicios: vendedores ambu-- lantes, cargadores, servicios de reparación, etc. a pe-- sar de que tales actividades son desarrolladas en el ---

ámbito espacial de la ciudad no se hayan integradas en la economía urbana capitalista. En la medida en que, debido a los bajísimos niveles de remuneración que sus ejecutantes están obligados a aceptar, consiguen competir con empresas capitalistas, su efecto es reducir la demanda del producto de la economía capitalista de la ciudad, y, por tanto, la demanda de fuerza de trabajo; el comercio de ambulantes limita la actividad y el empleo en el comercio organizado según los modelos capitalistas, los lavadores de coches reducen la clientela de las estaciones de servicio, etc.

3°) En buena parte, la oferta de fuerza de trabajo consiguiente de la migración a la ciudad es absorbida por el servicio doméstico, cuyo significado es nulo desde el punto de vista de la producción capitalista, pudiendo ser conceptuado como un "falso empleo". A pesar de que el servicio doméstico no contribuye en nada a la generación del producto urbano, su efecto sobre el montante de este producto es negativo en la medida en que sustituye equipamientos que realizan parte de aquel producto: la empleada doméstica evita el uso de la máquina de lavar, el chofer particular permite a la familia prescindir de un segundo coche, etc.

Por las ideas expuestas hasta aquí, se debe concluir que las migraciones que se derivan de la industrialización actual de los países no desarrollados constituyen un fenómeno históricamente condicionado, cuyas manifestaciones concretas resultan de las condiciones específicas en que se da aquella industrialización.

Sin embargo, la magnitud con que se presenta el problema de la marginalidad y la tendencia a su acrecentamiento ameritan algunas otras consideraciones.

Como ya se ha mencionado anteriormente, es el tipo de proceso de desarrollo socioeconómico que han tenido los países latinoamericanos lo que ha determinado una tendencia creciente hacia la marginalización de sectores cada vez más numerosos de la población y es la interacción entre las características de la estructura agraria y las modalidades que ha asumido la industrialización en las grandes ciudades la que permite explicar la marginalidad ocupacional urbana.

Parece lícito plantear que son fundamentalmente los problemas del sector agrario latinoamericano los que han provocado que grandes masas de población campesina busquen elevar sus condiciones de vida trasladándose a las ciudades con la esperanza de lograrlo.

Entre los factores de la estructura agraria que inciden en la migración interna y cuyas interrelaciones deben estudiarse cuidadosamente, se encuentran el elevado crecimiento natural de la población y el aumento consecuente de la presión demográfica sobre los recursos agropecuarios, factores que aunados a otros elementos como la polarización neolatifundio-minifundio, la distribución regresiva del ingreso agrícola, el agotamiento de las tierras susceptibles de repartirse, etc. provocan la incapacidad del medio rural, para absorber productivamente a su población y, por tanto, tienden a que la situación de marginalidad en el campo se vuelva cada vez más grave,

realimentando el proceso migratorio rural-urbano.

En las grandes ciudades latinoamericanas, por otra parte, diversos datos indican que el sector industrial produce relativamente una cantidad menor de empleos de lo que produjo en el pasado y que gran parte de la población no absorbida por dicho sector se ve obligada a ubicarse en las ramas más improductivas del comercio y los servicios.

Asimismo, el hecho de que el tipo de industrialización asumido se base cada vez más en el uso de una tecnología avanzada que ahorra mano de obra, aunada a la creciente disponibilidad de fuerza de trabajo existente en las ciudades, provoca que las empresas impongan requisitos cada vez más elevados a los buscadores de trabajo en términos de niveles educativos, experiencia de trabajo, etc. ello se debe tanto a los requerimientos impuestos por la utilización de una tecnología avanzada como a la abundancia de trabajadores disponibles, que permite que las empresas seleccionen a los mejor preparados sin tener que elevar innecesariamente los costos.

Si los migrantes provienen en proporciones cada vez mayores del medio rural, con las consecuencias ya mencionadas que ello trae consigo, es lógico suponer que sean discriminados en la obtención de dichos empleos y que por tanto sean los que en mayor proporción se vean obligados a ocuparse en actividades marginales.

Conviene destacar que si la migración a las grandes ciudades no fuera predominantemente de origen rural, no ---

habría porqué esperar que los migrantes tuvieran mayor propensión a desempeñar ocupaciones marginales. Más bien sería de esperar lo contrario, ya que por lo general los migrantes constituyen una población bastante selecta en comparación con la que no migra, en términos de sus niveles de instrucción, aspiraciones y capacidad de asumir riesgos, entre otras.

## 2.4 EL CASO DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

### 2.4.1 ANTECEDENTES

La ciudad se encuentra asentada sobre una gran cuenca, denominada del valle de México, a una altura de 2,250 metros sobre el nivel del mar, que se abre sólo hacia el norte y suroeste y cerrada en las otras direcciones por cadenas montañosas de origen volcánico que limitan su crecimiento.

Ni durante el período colonial, ni después de la independencia, se produjeron mayores cambios en la estructura espacial de la ciudad, y sobre todo el primer cuadro, cuyo trazado fue determinado en sí desde la fundación de la misma. Con la desmortización de los bienes de la iglesia en 1856, se establecen las bases para la creación de un mercado de bienes raíces, se comenzó el fraccionamiento y venta de terrenos ubicados en torno al primer cuadro, lo cual trajo el primer movimiento de las clases acomodadas desde el centro hacia las urbanizaciones al poniente de la ciudad comenzó a partir de 1930 y sobre todo en 1940, se realizaron una serie de obras urbanas -

y se crearon colonias para los estratos altos y bajos de la sociedad que determinaron la futura estructura espacial de la ciudad, fijando las características básicas de la división social del espacio. En la ciudad de México se produce un fenómeno similar al que se presenta en el desarrollo histórico de otras metrópolis latinoamericanas, como: Buenos Aires, Santiago y Lima.

En las décadas posteriores a la revolución de 1910-1917, no se altera la organización espacial de la ciudad y el crecimiento poblacional sigue siendo lento si se le compara con el que se produce a partir de 1940.

Los dueños de gran parte de la propiedad urbana pertenecían a la vieja aristocracia latifundista, mientras la revolución expropió las haciendas, prácticamente sin indemnización, las propiedades urbanas no fueron afectadas.

Ya en estas décadas se agudiza el proceso de especulación inmobiliaria pudiéndose afirmar que la expansión urbana beneficie exclusivamente a los propietarios de bienes raíces, que en general usaron sus capitales para seguir especulando;

En esta etapa el crecimiento del área metropolitana se realizó casi en un 46% por efectos migratorios. Estos se localizaron en los cuarteles que formaban la ciudad de México.

En esta década el crecimiento por migración es el mayor registrado; posiblemente los factores de rechazo rural se ven acentuados por las políticas contraagrarias de-

los presidentes Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán.

Las vías de infraestructuración preexistentes facilitan, en la zona norte de la ciudad, la localización de las -- nuevas industrias que proliferan con el auge industrial.

Hacia el sur, comienza a localizarse la industria farmacéutica, que no requiere grandes obras de infraestructura para su desarrollo, y al este se encuentran bodegas, -- los tiraderos de basura de la ciudad, etc. En esta década, la expansión física aumentó en un 96% el área ocupada por la mancha urbana hasta 1940 este crecimiento se -- dio en mayor medida hacia el sureste y noreste.

Si comparamos ahora como se ha dado este crecimiento en relación a las aprobaciones de urbanizaciones realizadas por el departamento del D. F., se deduce lo siguiente:

- Las zonas que tuvieron mayor crecimiento de población -- absorbieron la mayor cantidad de lotes en fraccionamientos y colonias aprobadas aunque esa relación no es proporcional al crecimiento en cada una de las unidades, de -- pendiendo del nivel socio-económico de las mismas.

- El relacionar el número promedio de familias incorpora -- das a cada delegación, con el número de lotes aprobados, no resulta muy aproximado, ya que no conocemos la forma de ocupación de los lotes que pueden ser tanto unifami -- liar como multifamiliar.

## ETAPA 1950 y 1960

En esta etapa la población del área urbana de la ciudad de México aumento 70%, menor al de la década anterior.

En esta década es cuando el crecimiento metropolitano rebase hacia el norte los límites del Distrito Federal entrando a ocupar en forma violenta el territorio del Estado de México.

El crecimiento del área metropolitana se realizó en un 37.9% por migrantes dentro del Distrito Federal y en un 68.9% en el Estado de México.

Quizás el establecimiento de fondos crediticios para el campesino, de seguros agrícolas y ganaderos, así como el desarrollo de ciertas políticas de educación rural, puesta en práctica por los gobiernos de Ruiz Cortines y López Mateos, evitaron así, que continuara el mismo ritmo de crecimiento por migraciones.

En esta etapa, se intensifica la descentralización Comercial, creándose importantes subcentros que siguen a la descentralización de la población. Estos subcentros varían de tamaño y calidad de los productos ofrecidos, de acuerdo a las características socioeconómicas del área servida (Centro Comercial de Tacubaya, popular y el de la Zona Rosa, para la elite).

La expansión de la ciudad sobre el Estado de México, se debió a la presión ejercida por el crecimiento demográfico, a los incentivos fiscales, obras de infraestructura-

y cercanía con la industria que se produjeron en esa zona, así como al gran aumento del valor de la tierra y a la prohibición de construir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal.

En cuanto al área ocupada en esta década, el Distrito Federal, aumentó un 36.7% en relación a la anterior, mientras en el estado de México las áreas conurbadas aumentaron 16 veces su tamaño.

En esta etapa se observa que el mayor número de lotes -- aprobados en fraccionamientos y colonias se presenta en aquellas delegaciones que absorbieron el mayor número de migrantes y que por tanto tuvieron más alta tasa de crecimiento de la población.

En la zona sur se mantiene casi la misma proporción de lotes por familias, bastante menor a aquella correspondiente a las delegaciones del norte.

#### ETAPA 1960-1970

Durante estos años el crecimiento del área urbana en el estado de México se hace más notorio, la cual representa un aumento del 74.4% con una tasa anual de crecimiento geométrico de 5.4%. En el área metropolitana, el crecimiento se realizó sólo en un 15.5%, por migración, en el Distrito Federal, y en un 74.6% en el Estado de México.

Esta década se caracteriza por el incremento de la política de Descentralización Industrial hacia el Estado de México, mediante incentivos fiscales.

La prohibición de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, se hizo más rigurosa en esta década, con el doble propósito de frenar su crecimiento y estimular al mismo tiempo la expansión de los municipios del Estado de México.

Estos factores influyeron decisivamente en la expansión de la ciudad en ese Estado el que absorbe cuatro veces más migrantes que el Distrito Federal, produciéndose el gran desarrollo de los fraccionamientos para las clases acomodadas en Ciudad Satélite y zonas aledañas, así como el de los asentamientos para las clases populares, en condiciones infrahumanas.

La restricción de fraccionamientos no desalentó totalmente las migraciones, favoreciendo, por el contrario en las delegaciones que siguieron creciendo una situación de mayor precaridad en la ocupación del espacio.

#### ETAPA 1970-1975

Para 1975 la población del área metropolitana, que abarca ya casi la totalidad de las delegaciones del Distrito Federal y once municipios del Estado de México, aumentó en este quinquenio un 30%, según las mismas estimaciones del Distrito Federal crecería en un 17.1%.

En el Distrito Federal acentúa la expansión de la mancha urbana hacia el sureste, como consecuencia del descongelamiento de permisos para fraccionar. Durante el quinquenio aumentó la superficie urbana un 17.3% con respecto a la etapa anterior.

El usufructo del desarrollo urbano por parte de los sectores propietarios que especulan con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se hace cada vez más notorio, a medida que se acelera el crecimiento urbano aumentan las necesidades de tierra y vivienda y no se transforman los mecanismos de apropiación de la renta del suelo ni de la riqueza en general.

En cuanto a las urbanizaciones aprobadas, se observa un aumento muy grande de fraccionamientos en el Distrito Federal, presentándose en esta etapa el mayor número de lotes aprobados en este tipo de urbanización en todo el período analizado.

Los conjuntos habitacionales promovidos por el estado -- también aumentan considerablemente, como consecuencia de los planes llevados a cabo en el último sexenio por organismos como Infonavit, Fovissste, y el DDF.

Si comparamos estas relaciones con las correspondientes a las décadas 1940-1950 y 1950-1960, podemos notar primeramente, un aumento de las delegaciones del sur y una -- disminución de las del norte y este, dentro del grupo de aquellas que más han crecido y en segundo lugar un aumento general del número de familias por lote y un tercero, una agudización de las diferencias entre la zona sur y norte.

## 2.4.2 CRECIMIENTO URBANO Y TENENCIA DE LA TIERRA.

### CONSIDERACIONES GENERALES

Desde la época prehistórica han coexistido en este país la propiedad privada y colectiva, en los que están implicados diferentes grupos sociales. Cuya oposición ha dado origen a frecuentes conflictos.

La forma de propiedad y explotación rural de tipo colectivo se ha dado en el período azteca a través de los calpulli y durante la colonia a través de los ejidos de los pueblos y las tierras comunales.

La Reforma Agraria, volvió a establecer el sistema de -- ejidos, habiéndose fijado, especificado y modificado luego sus características fundamentales a través de diferentes normas legales.

La tenencia de tierra ejidal, permite a los campesinos - el usufructo obtenido de la producción de la misma, es - decir, que la tierra es de propiedad estatal, en conce-- sión a un particular, prohibiéndose su uso comercial. Só lo puede ser expropiada por causa de utilidad pública, - que con toda evidencia sea superior a la utilidad del -- ejido.

La ley establecía que los ejidos podrían ser permutados por otros terrenos del mismo valor y productividad Agrícola, en alguna zona del país, a conveniencia de los cam pesinos, y de común acuerdo entre los particulares y la-

## Secretaría de la Reforma Agraria.

En algunos casos, las expropiaciones han permitido, el establecimiento en tierras ejidales, pagadas a precios muy inferiores a los del mercado, de empresas industriales que no tenían realmente un sentido de utilidad pública, beneficiándose así injustamente de las prerrogativas establecidas por la ley.

La distribución y superficie de la tierra rural de propiedad colectiva del área del Distrito Federal, ha traído como consecuencia que el crecimiento urbano se diera en gran medida sobre este tipo de propiedad pudiendo observarse, que en el futuro el se producirá aún con mayor intensidad sobre tierra ejidal y sobre todo comunal, que predomina hacia el fin del Distrito.

Las tierras comunales también han sufrido la invasión urbana, pero al ser mayor su extensión y al encontrarse en zonas más periféricas han sido relativamente menos afectadas hasta el presente.

Es importante destacar que el hecho de que la ciudad de México haya crecido, y esté creciendo, cada vez en una mayor proporción, sobre tierra de propiedad colectiva, configura una situación muy particular en relación de desarrollo metropolitano, situación que se diferencia de la de otros países latinoamericanos, donde no se ha dado un proceso de reforma agraria y colectivización de la tierra rural.

### 2.4.3 POLITICAS DEL ESTADO EN RELACION DE LA TIERRA URBANA.

Las acciones del Estado en relación a la tierra urbana - pueden sintetizarse en los siguientes tipos de inversión:

a) Intervención para permitir la disponibilidad de tierras para usos de utilidad pública o interés social (expropiaciones).

b) Intervención para regular el uso del suelo (ordenamientos de urbanismo, leyes de fraccionamientos)

c) Intervención en la fijación de valores del suelo y apropiación de la renta (leyes fiscales, valuación de predios).

d) Intervención en la creación de infraestructura y equipamientos urbanos (obras viales, de saneamiento, etc.)

e) Intervención en la relación a situaciones de conflicto con respecto a la tenencia de la tierra (regularizaciones).

Las características de estas intervenciones son:

a) En relación a las expropiaciones, pueden aplicarse -- tanto a tierras de propiedad privada como ejidal. La Ley de expropiación que rige actualmente para la propiedad -- privada, determina las causas de utilidad pública por -- las que puede realizarse la expropiación y fijando el -- procedimiento expropiatorio, así como los criterios para

determinar el monto de las indemnizaciones.

En cuanto al procedimiento expropiatorio, el se lleva a cabo con la sola intervención del Ejecutivo Federal. La Ley fija como precio de la expropiación de un terreno, - el valor fiscal del mismo.

En cuanto a las expropiaciones ejidales, ellas están regidas, por la ley de la Reforma Agraria. El número de -- las expropiaciones realizadas en los últimos 40 años -- ascienden a 419, de las cuales 312 (74.5%) se aplicaron a tierras privadas y 107 (25.5%) a ejidos.

b) A través de las normas para regular el uso del suelo, el estado actúa como moderador de los procesos espontáneos, ya sea afirmando tendencias existentes o bien produciendo modificaciones en el desarrollo de las mismas.-- Esas normas, afectan también la fijación de las rentas -- diferenciales en la medida que regula la intensidad del uso del suelo, la localización de las actividades urbanas y, por lo tanto, la productividad del espacio.

Puede decirse, que toda esta legislación o bien se ha -- aplicado parcialmente o ha resultado totalmente insuficiente para controlar el crecimiento urbano e impedir la anarquía, las carencias, el uso y los abusos de los sectores propietarios.

c) En relación a la fijación de valores del suelo y apropiación de la renta. En 1941 se fijaron normas para establecer la valuación de los predios en el Distrito Federal, teniendo en cuenta factores como la localización, -

infraestructura, forma del terreno, etc. esta valuación-unida, a la productividad del inmueble es utilizada en la determinación del monto del impuesto.

Una limitación observada en los mecanismos aplicados al control de la apropiación de la renta, se encuentra en el hecho de que el Estado carece de instrumentos que les permitan captar las rentas diferenciales generadas por las obras públicas, las que normalmente quedan en manos de los respectivos propietarios, sin ningún beneficio para la comunidad, ya que la valuación catastral de las propiedades afectadas permanece casi invariable.

d) La intervención del Estado en la creación de infraestructura y equipamientos urbanos tiende a aumentar por un lado la renta urbana global y por otro, la renta diferencial al beneficiar ciertas áreas de la ciudad. Se puede afirmar que en el Distrito Federal las necesidades de más y mejores servicios públicos han aumentado con mayor rapidez que los recursos financieros disponibles para cubrirlos, como consecuencia se ha decidido recurrir al crédito externo, sobre todo para los programas de drenaje profundo y el metro, que significaron fuertes inversiones.

e) El violento y desequilibrado desarrollo metropolitano ha ido marginando del mercado del suelo a sectores cada vez más numerosos de la Sociedad Urbana, agudizándose de esta manera en los últimos años los conflictos en relación a la tenencia de la tierra.

Los sectores marginados, no han tenido otra alternativa-

que invadir ilegalmente, tierras comunales o ejidales, o bien adquirir un lote en los llamados "Fraccionamientos-Ilegales o Clandestinos".

La variedad de situaciones que esos fenómenos generan, - han significado la multiplicación de enfrentamientos entre diferentes agentes que intervienen en los procesos - y el desarrollo de fuertes presiones sociales para que - ellos sean resueltos.

Frente a esta panorama, el estado ha creado en los últimos años, a partir de 1973, una serie de instituciones - para atender los problemas de la regularización de la tenencia de la tierra.

Así ha surgido CORETT, FIDEURBE, AURIS y el FIDEICOMISO- de NETZAHUALCOYOTL en el Estado de México.

Desde el punto de vista de la solución de los problemas- inmediatos, en muchos casos la regularización de la tenencia de la tierra ha permitido la introducción de servicios urbanos y el desarrollo y consolidación de las colonias, pero otros conflictos no se resuelven debido a - la complejidad de los problemas y la situación se estanca.

En general podemos decir que estas instituciones tienden a arreglar, en el mejor de los casos, situaciones de hecho, presionadas por las fuertes demandas populares.

La intervención del Estado en el desarrollo urbano, tal- como se da en la actualidad en México, trae aparejado un

proceso netamente regresivo en cuanto a la utilización - del suelo con un sentido de utilidad social.

#### 2.4.4 PROBLEMÁTICA DEL PROCESO URBANO DE LA CIUDAD DE ME XICO.

El área metropolitana de la ciudad de México, padece el fenómeno de macrocefalia, resultado de la elevada concentración de la población y particularmente de las actividades Económicas, Culturales y de poder Político-Administrativo en la Metropoli de mayor importancia Nacional.

La problemática metropolitana es fiel reflejo de la situación del país, es efecto de las modalidades dependientes del desarrollo Económico y Social y a su vez causa - de nuevos problemas.

Esta concentración de población representa un alto costo Social para la nación, su dinámica de crecimiento ha sido fruto del empobrecimiento relativo del resto del país, haciéndose cada vez más patente en Colonialismo Interno y las disparidades entre regiones y entre individuos.

La inversión pública en el área metropolitana alcanza -- los índices más altos por habitante en relación con el -- país, las obras públicas que se realizan en la ciudad re sultan cada vez más costosas tanto la dotación de agua - potable, el drenaje profundo, la vialidad o el transporte colectivo. La iniciativa privada encuentra en esta -- área Metropolitana las condiciones más atractivas para - la localización de sus inversiones.

La ciudad de México, al concentrar las actividades Económicas del país, atrae a la mayor parte de la población migrante, puesto que recibió en el período 1950-1970 más población que las 37 ciudades que le siguen en tamaño.

Produciéndose simultáneamente situaciones extremas de riqueza y ostentación, frente a una creciente terciarización, Sub-empleo, desempleo y marginalidad. La manifestación espacial de esta última la encontramos en los Asentamientos Humanos no regulados.

Algunas de las connotaciones de marginalidad que se manifiestan en la ciudad de México son:

- La marginalidad ocupacional, que es la relación del hombre con el trabajo la que define el carácter de su participación en los beneficios Económicos, Sociales, Educativos y Culturales existentes.

- La marginalidad como producto de determinadas características de la Estructura y Organización Sociales y no de las características Psicológicas de determinados individuos o grupos.

Si la organización Social permitiera asegurar a toda la población un empleo estable y le diera oportunidades semejantes para desenvolverse, no existiría la marginalidad ocupacional ni tampoco otras formas de marginalización que se derivan fundamentalmente de ella.

Los grupos ocupacionales marginales representan en su conjunto una cuarta parte de la población adulta ocupada

de la ciudad de México y que la marginalidad recae proporcionalmente con mayor frecuencia entre los migrantes que entre los nativos de la ciudad. Al preguntarnos si la propensión a ocupar posiciones marginales se da por igualdad entre los migrantes que llegaron a la ciudad en distintas épocas, encontramos que la marginalidad, ocupacional se da en mucho mayor proporción entre los migrantes recientes.

El hecho de que la marginalidad ocupacional recaiga con mucha mayor frecuencia en los migrantes que en los nativos, se explica sobre todo, según se cree, por el origen predominantemente rural de los primeros.

Dada la magnitud de las Diferencias que existen en nuestro país entre el campo y la ciudad, el hecho de tener un origen rural se traduce comunmente en una serie de desventajas para la competencia y el mercado de trabajo urbano. Entre ellas pueden citarse los bajos niveles de instrucción de la población rural, experiencias de trabajo predominante o exclusivamente Agrícolas y, en general un medio ambiente muy limitado tanto Psicológicamente como en términos de las experiencias vitales requeridas en un medio Urbano-Industrial como el de la ciudad de México.

Podemos considerar que unas dos o tres décadas atrás la asimilación ocupacional de los migrantes debe haber sido relativamente menos difícil debido:

- A que los requisitos para ocupar dichos empleos eran menos rígidos y formales, y

- A que los migrantes provenían en menor proporción del medio rural.

En base al comportamiento futuro de esta problemática, - podría pensarse que algunas medidas tendientes a disminuir los problemas actuales del Sector Agrario, a fomentar la creación de Industrias que absorban mayores cantidades de mano de obra y a descentralizar las inversiones, pudieran influir decisivamente en la disminución de los volúmenes de emigración rural, del crecimiento de la ciudad de México y del proceso de marginalidad en la misma. Dado el contexto y las tendencias actuales, sin embargo, dichos supuestos no parecen muy realistas.

Por una parte, no es previsible una disminución de los volúmenes de emigración del campo.

La primera fase de la Reforma Agraria (El reparto de la Tierra) ha llegado prácticamente a su fin y lo que aún - podría lograrse con nuevas dotaciones de tierra, por medio del desmembramiento de los latifundios existentes y de programas de colonización de nuevas áreas, tendría --- efectos insignificantes en relación con los grandes volúmenes de campesinos sin tierra que se encuentran prácticamente desocupados; que se implementen otras medidas de Política Agraria (Tendientes a la Modernización y el aumento de la productividad de dicho sector), cuya consecuencia en términos generales será probablemente la de - expulsar mano de obra de la Agricultura. De lo anteriores probable que sobrevenga un aumento en la magnitud de la emigración del campo en esta década, a menos, de que se crearan nuevos mecanismos de retención de la pobla---

ción campesina en sus lugares de origen, lo cual parece, si no imposible, sumamente difícil.

Respecto al fomento de Industrias relativamente poco tecnificadas que absorban mano de obra en grandes cantidades, se trata de una Política Económica directamente opuesta en términos generales a las tendencias inherentes al proceso de Industrialización Capitalista que rige en el país, reflejadas por otras políticas en marcha, como la búsqueda de mayor eficiencia, el abaratamiento de los costos y la competitividad de los Productos Industriales en los mercados Internacionales, condiciones que requieren por lo general de la Intensificación del proceso de Capitalización de la Estructura Industrial y que por lo tanto implican reducciones en la capacidad de absorción de mano de obra por parte de dicho sector.

Sobre la Descentralización Industrial de la cual se piensa que podría canalizar las migraciones hacia otros centros distintos de la ciudad capital, baste decir, por una parte, que se trata de una Política Económica a largo plazo y sumamente difícil de llevar a cabo dado los intereses Políticos y Económicos existentes y, por otra, que aún si puede implementarse, sus efectos en términos de redistribución de los flujos migratorios serían probablemente muy reducidos, debido a la acción combinada de la limitada capacidad del Sector Industrial para absorber mano de obra y del volumen de emigración rural que es de esperarse en los próximos años.

Puesto que es precisamente en las regiones que tradicionalmente han alimentado las migraciones a la ciudad en -

las que la presión demográfica sobre la tierra es más --  
aguda: puede preverse que los flujos migratorios hacia --  
la misma verán con ello acrecentados en el futuro próxi-  
mo.

### 3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Como parte central, objeto de este trabajo, se consideró conveniente mostrar aunque en forma muy breve el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en sus diferentes aspectos. Tratando de contemplar en forma más eficaz el planteamiento general establecido en dicho documento.

Cabe mencionar que el presente capítulo es una extracción exacta de la última versión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el mes de mayo de 1978, conservándose los mismos términos, números, porcentajes, denominaciones y disposiciones que en el mismo aparecen, a fin de no variar la idea que en ese tiempo se quiso expresar.

De la misma manera, es conveniente citar que a partir del 1° de enero de 1983, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cambió su denominación por el de Secretaría del Desarrollo Urbano y Ecología, según Decreto publicado por el Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1982, conservando las atribuciones ya asignadas con anterioridad de conformidad con el mismo.

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

### INTRODUCCION

Es el instrumento básico de la planeación nacional integral del desarrollo urbano en los niveles nacional, estatal, municipal, de centro de población y de zonas conurbadas; sus objetivos corresponden no sólo a las urgencias que como nación presenta México, sino también a las expectativas regionales, y aun de la población, que cada vez se involucra más en las acciones que emprende el gobierno en materia de Asentamientos Humanos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue la dependencia encargada de preparar, elaborar y poner a la consideración del Presidente de la República la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, tarea en la que participó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en su carácter de órgano coordinador de los sectores.

Así creó México uno de los instrumentos fundamentales para la planeación de su desarrollo; instrumento mediante el cual se canalizarán hacia un mismo objetivo, todas las actividades relacionadas con los asentamientos humanos que las distintas dependencias oficiales cumplen y que, antes de la formulación del Plan, frecuentemente se realizaban en forma aislada u oponiendo entre sí sus respectivos ámbitos de acción.

La Planeación, como actividad que armoniza intereses y necesidades entre espacios geográficos y población, es un proceso vivo que requiere de una constante y periódica renovación. Por ello, la concepción del Plan es la de un

mecanismo flexible que permitirá que bienalmente se actualice y adecúe de modo de tener una nueva versión del mismo, con acciones ajustadas y alcances que respondan siempre a las condiciones del presente.

En ese marco de realidad, y ante la imposibilidad de atender con igual intensidad y eficacia a todo el territorio mexicano, surgió la necesidad de fijar prioridades. El Plan establece once zonas prioritarias, las que servirán primero como puntos de equilibrio y, después, como impulsores de una acción total. Con este propósito se definieron tres niveles básicos de operación: solución de los rezagos; atención de emergencias, y, el más importante, el de las medidas preventivas. Esto obliga, esencialmente, a determinar políticas y acciones cuidadosamente diseñadas para evitar así la dispersión de esfuerzos. La versión 1978 del Plan Nacional de Desarrollo Urbano abarca los niveles normativo, estratégico, de corresponsabilidad y sectorial y de instrumentación jurídica.

El normativo se refiere a lo que se debe hacer. Contiene las bases y objetivos del Plan; las políticas, metas e instrumentos para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población; y los elementos, componentes y acciones que corresponden al Sector Asentamientos Humanos.

En el estratégico se plantea cómo se debe realizar todo aquello que se propone en el nivel normativo. Para ello se han diseñado e integrado programas operativos destinados a dar soluciones concretas a los objetivos planteados. Estos programas se han dividido en dos categorías:-

los propios del Sector Asentamientos Humanos, que contienen metas cuantificables y aquellos que requieren de una acción concertada, bien sea con otros sectores o con los estados y municipios a través de los Convenios Unicos de Coordinación establecidos entre aquellos y el gobierno federal.

En cuanto a los programas propios del sector, están: el destinado a la Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal; el de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales; el de Integración Regional de Servicios Urbanos; el de Sistemas de Enlace Interurbanos; el de Dotación de Servicios Rurales Concentrados; y, finalmente, el de Aprovechamientos, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se Relacionan con los Asentamientos Humanos.

Entre los programas de la segunda categoría están los de dotación de infraestructura para Comunidades Pesqueras, Centros Turísticos y de Apoyo a los Energéticos; uno de Apoyo al Desarrollo de Puertos Industriales y, por último, el de Equipamiento para la Comercialización. El nivel de corresponsabilidad sectorial señala quienes son los responsables y de qué recursos disponen para cumplir con las acciones y objetivos del Plan. Se estipulan las fechas probables para el cumplimiento de las metas y se definen los ámbitos de acción que tendrán los programas, tal como fueron previstos por cada sector de la administración pública federal.

Finalmente, en el nivel de la instrumentación jurídica,

se señalan los elementos administrativos y legales con que dar cumplimiento a los objetivos señalados en el nivel normativo y en la aplicación práctica del Plan.

Por otra parte el Programa Nacional de Desconcentración-Territorial de la Administración Pública Federal, que es el primero de los Planes, fue puesto en operación por -- acuerdo presidencial del 11 de enero de 1978. Entre --- otros objetivos, se propone lograr un mejor aprovecha--- miento de los recursos materiales y humanos procurando - su equilibrada distribución por regiones. Señala, en especial, que las actividades de la administración pública se ubiquen o reubiquen preferentemente fuera del área me tropolitana de la ciudad de México, que es sin duda la - más congestionada de la República Mexicana.

Asimismo el Programa de Estímulos para la Desconcentra-- ción Territorial de las Actividades Industriales, autori-- zado por acuerdo presidencial del 2 de febrero de 1979.-- Se propone que los recursos humanos y naturales de las - ciudades con vocación industrial tengan un uso más racio-- nal; crear fuentes de empleo en aquellas regiones del -- país que están destinadas a convertirse en focos de ---- atracción para las corrientes migratorias que tradicio-- nalmente se han ubicado en unas cuantas ciudades. Con es-- to se pretende disminuir sustancialmente el índice de -- concentración industrial del valle de México y regular - el crecimiento industrial de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, los otros dos centros urbanos que enfrentan problemas de congestión.

### 3.1 NIVEL NORMATIVO

El marco jurídico en materia de asentamientos humanos -- prevee que la ordenación y regulación de los mismos se -- llevará a cabo a través de los planes de Desarrollo Urba no que, dentro de sus respectivos ámbitos de competen---- cia, elaboren y expidan los tres niveles de Gobierno.

De esta manera, con el propósito de dar cumplimiento a -- lo señalado en los artículos 4, 10, 11 y 14 de la Ley Ge neral de Asentamientos Humanos, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y --- Obras Públicas y en coordinación con la Comisión Nacio-- nal de Desarrollo Urbano y las Dependencias y Entidades-- de la Administración Pública Federal, procedió a elabo-- rar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano el cual fue so metido a un amplio proceso de consulta con los Gobiernos de los Estados y con aquellas instituciones públicas di-- rectamente involucradas en la materia, cuyas reflexiones y sugerencias fueron recogidas e incorporadas al Plan Na-- cional de Desarrollo Urbano, cuya aprobación por parte -- del Titular del Poder Ejecutivo Federal, se realizó el -- 12 de mayo de 1978.

En el Decreto Presidencial publicado en el Diario Ofi--- cial el día 19 de mayo del mismo año, mediante el cual -- se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se se-- ñalan los objetivos y las políticas contenidas en el mis mo con base en los cuales la Federación participará en --

las tareas de planeación de los asentamientos humanos y de regulación del desarrollo urbano en el territorio nacional y, al propio tiempo, se consignan las bases y lineamientos de coordinación, control y ejecución de las acciones y de la aplicación de las inversiones que para la consecución de los objetivos del Plan lleva a cabo el Gobierno de la República.

#### BASES PARA LA FORMULACION DEL PLAN

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es uno de los elementos básicos de 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.

De este modo se da una interrelación importante entre los aspectos del desarrollo urbano y los del desarrollo sectorial, que se integran al plan global de congruencia en el que se expresa la filosofía política, el modelo del país que queremos, los objetivos sectoriales y su descomposición en metas ubicadas en el tiempo y el espacio.

México se encuentra en el umbral de un desarrollo acelerado y su política económica, basada en la justicia social, permitirá consolidar su capacidad de autodeterminación.

Por lo tanto, en la etapa actual, 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. Así el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe dar alternativas de solución a las demandas que se derivan de las acciones de los sectores, en la medida en que muchas de estas actividades tienen una localización que está determinada en base a su objetivo; el desarrollo económico. Además, existen otras actividades que pueden calificarse de móviles, es decir aquéllas cuya ubicación no está condicionada a un sitio en especial y que deben, por lo tanto, inscribirse dentro de los lineamientos del Plan.

La planeación del desarrollo urbano en todos sus niveles (nacional, estatal, municipal y a nivel de centro de población y de zonas conurbadas), queda inserta en 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, 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 no es exclusivamente de integración física, de proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura, sino de integración económica y social. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se sitúa en una política de desarrollo regional, además de ubicarse en la planeación nacional.

Así, las características más sobresalientes del Plan ---

Nacional de Desarrollo Urbano y las bases de su formalización son los siguientes:

- 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.

- En caso de acciones e inversiones no previstas en los objetivos y políticas del Plan, pero que estén debidamente justificadas por objetivos o directrices de la planeación económica y social consideradas en ese caso y momento como de mayor prioridad o urgencia, la decisión se apoyará en la evaluación de los costos y beneficios de los proyectos correspondientes.

- De acuerdo con 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 Unicos 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 Socioeconómico 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.

## DIAGNOSTICO

La población de México tiene un crecimiento acelerado. A principios de este siglo el volumen de la población del país era de 13.6 millones de habitantes, cantidad ligeramente superior a la que hoy se concentra en la zona metropolitana de la ciudad de México. En el presente año, según estimaciones, la población es de 65.8 millones de habitantes.

Además de este cambio cuantitativo se da otro cualitativo; la población se transforma aceleradamente de rural a urbana.

La migración del campo a la ciudad es uno de los aspectos relevantes de este fenómeno. Los habitantes del país se concentran cada vez más en las ciudades donde pretenden conseguir fuentes de trabajo y servicios que no pueden encontrar en el medio rural. Este proceso de migración se orienta a unos cuantos centros urbanos, destacando en primer término la ciudad de México, cuya población total incluye casi un 30% de inmigrantes.

De este modo, mientras que alrededor del 20% de los mexicanos se concentra en la zona metropolitana de la ciudad de México, el 37.7% se asienta en más de 95 mil localidades menores de 2,500 habitantes. Esta situación refleja los dos extremos que caracterizan el problema de los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión de la población rural.

El conjunto de localidades con población de 50 mil a un-

millón de habitantes, comprende sólo el 16.9% de la población del país, lo que representa un número insuficiente de centros de población de tamaño medio que permitan la integración de un sistema urbano menos desequilibrado.

Asimismo, la distribución geográfica de los centros urbanos también muestra desequilibrios. La mayor parte de los habitantes del país y de las actividades productivas se localizan en el altiplano. Por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar, donde existe una mejor dotación de agua y energéticos, se localizan 85 poblaciones mayores de 15 mil habitantes que representan el 29% de la población que habita en tal tipo de localidades, mientras que por arriba de ese nivel existen 95 poblaciones que agrupan el 71% restante. También en el altiplano, pero solamente entre los paralelos 18 y 22 (es decir, entre Aguascalientes y Puebla) y arriba de los 500 metros se concentra aproximadamente el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales. La conformación de la actual estructura urbana dificulta la eficiente dotación de servicios e infraestructura de apoyo a la producción, el eficaz aprovechamiento de recursos productivos y el justo mejoramiento de la calidad de vida de la población urbana y rural.

A partir de 1940, el acelerado ritmo de urbanización coincide en gran medida con un crecimiento sostenido de la actividad económica. El apoyo a la sustitución de importaciones, como política para impulsar el desarrollo industrial del país, se llevó a dotar de equipamiento, infraestructura y servicios a aquellos centros industria

les que presentaban un importante desarrollo de sus mercados.

La distribución territorial de las inversiones públicas, muestra una marcada concentración en el área central del altiplano. En particular la zona metropolitana de la ciudad de México absorbe fuertes volúmenes de inversión pública, que se destinan a conceptos tales como dotación y modernización de los sistemas de agua potable, vivienda y la construcción y ampliación de los medios de transporte. A su vez, el tamaño y la localización de los mercados favorecieron el crecimiento industrial y de los servicios en la zona metropolitana de la ciudad de México. Como resultado de ello, en 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aportaban casi el 44% del producto interno bruto de nuestro país. Como dato comparativo, Nuevo León aportó el 7%, Veracruz el 6.5% y Jalisco el 4.8%, mientras que en el otro extremo, siete Estados contribuyeron con menos de 1% cada uno.

En la mayor parte de los asentamientos humanos del país y particularmente en las grandes ciudades, son comunes el uso irregular, la especulación y el alto costo del suelo; las carencias e insuficiencia en el equipamiento y la infraestructura, y las dificultades para obtener una vivienda adecuada para la población mayoritaria.

Por otra parte, se ha afrontado la insuficiencia de los organismos de planeación, la inexistencia de políticas integradas, la acción desarticulada de los organismos y un marco limitado de instrumentos especialmente en materia de vivienda y suelo urbano.

La capacidad instalada del equipamiento y la infraestructura se concentra en las grandes ciudades y es en ocasiones subutilizada y sujeta a procesos de deterioro.

En 1976, el 35% de la población urbana y el 84% de la rural carecían de agua potable, en tanto que el 57% de la población total no tenían servicio de alcantarillado. -- Los requerimientos de suelo urbano ascienden a más de 17 mil hectáreas para el crecimiento de las ciudades, la -- creación de reservas y la regularización de rezagos. El déficit acumulado de vivienda, se ha estimado en un mínimo de 2.3 millones de unidades.

#### PRONOSTICO

Las estimaciones del Consejo Nacional de Población muestran que con las tendencias actuales y sin política de -- planeación familiar, los 65.8 millones de habitantes que tiene el país serán 77 en 1982 y cerca de 130 millones -- en el año 2000.

Asimismo, de continuar las tendencias del crecimiento urbano, prevalecería la concentración en las tres ciudades más grandes del país (zona metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), debido al incremento -- natural de su población y a las corrientes migratorias -- que seguirían orientándose a ellas preferentemente, con lo que llegaría a representar el 29% de la población total del país en 1982, y más del 37% (48.5 millones de habitantes) en el año 2000. La zona metropolitana de la -- ciudad de México seguirá siendo el principal punto de -- atracción de la migración, por lo que pasaría de los ---

15.2 millones de habitantes que tiene, a 16.5 en 1982 y alrededor de 35 millones en el año 2000. Cabe hacer notar que esta zona está creciendo a una tasa de 5.6% anual, lo que representa un ritmo superior a cualesquiera de las ciudades mayores de 5 millones de habitantes en el mundo.

Por su parte, las ciudades de Guadalajara y Monterrey recibirían también fuertes corrientes migratorias que, aunadas a su crecimiento natural, darían como resultado que en 1982 tuvieran 2.8 y 2.4 millones, y para el año 2000, 7.2 y 6.7 millones, respectivamente.

Tal fenómeno continuaría limitando el crecimiento en otras ciudades; así, en el año 2000 sólo se tendrían, además de México, Guadalajara y Monterrey, otras 10 ciudades mayores de un millón de habitantes, que representarían únicamente el 12% del total nacional. Asimismo, existiría un número reducido de ciudades medias que albergarían alrededor del 22% de los habitantes del país.

Por otra parte, se mantendría una inadecuada distribución geográfica, ya que el 62% del total agrupado en ciudades mayores de 15 mil habitantes, estaría arriba del nivel de los mil metros y solamente el 38% por debajo de esa cota, donde se encuentran la mayoría de los recursos.

Además, de no actuar con programas adecuados, la población asentada en las localidades rurales dispersas seguiría precariamente atendida.

Esta sería la imagen de un México con 130 millones de

habitantes, sin planeación familiar y sin uso racional de su territorio, en el que se agravarían los actuales desequilibrios del sistema urbano.

## OBJETIVOS

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.

## POLITICAS

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.

La aplicación de estas políticas se realizará de acuerdo con las prioridades geográficas que se consignan en los cuadros respectivos.

#### POLITICAS PARA EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

En esta materia, el Plan propone iniciar de inmediato diversas medidas para ordenar y regular la estructura urbana del país según los objetivos a largo plazo.

Se adoptan las metas propuestas por el Plan Nacional de Planificación Familiar, según las cuales, al reducirse la tasa anual de crecimiento demográfico de 3.2% en 1976, al 2.5% en 1982, hasta llegar alrededor del 1% en el año 2000, el país tendría 104 millones de habitantes aproximadamente:

Ante la necesidad de una distribución más armónica de la población, resulta indispensable una relativa concentración de los servicios básicos para atender a la población rural y de las actividades económicas en ciudades de dimensiones apropiadas.

La distribución más racional de los 104 millones de habitantes previstos para el año 2000, supone reducir el ---

crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, para que no exceda del orden de 20 millones de habitantes. En este esquema, Guadalajara y Monterrey oscilarán entre 3 y 5 millones de personas cada una y existirían, además, otras 11 ciudades de más de 1 millón de habitantes cuya ubicación apoyaría un desenvolvimiento regional más equilibrado. Asimismo, habría 17 ciudades de 500 mil a un millón de habitantes y 74 poblaciones de -- 100 mil a 500 mil.

Ello permitiría un mayor equilibrio entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas, ya que la zona metropolitana de la ciudad de México representaría el 19% de la población total; 13 ciudades de más de un millón de habitantes tendrían 19%, y en el resto de las ciudades de 15 mil a un millón de habitantes se ubicaría cerca del 40% de la población del país.

Para poder lograr lo anterior, el Plan propone la configuración de un Sistema Urbano Nacional que representaría la estructura básica del territorio y estaría compuesto por varios sistemas urbanos integrados, a partir de ciudades con servicios regionales que apoyarían el desarrollo de sus áreas de influencia, en las que habría una gama de poblaciones de diversos tamaños, hasta los asentamientos rurales dispersos. Las ciudades con servicios regionales serían lo suficientemente dinámicas para ofrecer, a mediano plazo, fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales adecuadas.

Las políticas que el Plan propone para orientar el orde-

namiento del territorio y la distribución de la población que se ha propuesto para el 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 medias con potencial de desarrollo económico y 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 a la población rural dispersa.

Para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, se deberá:

- Promover que los beneficiarios paguen el costo real de los servicios públicos, garantizando el acceso a los mismos.
  
- Regular el establecimiento de nuevas industrias en esta zona.

- Promover el establecimiento de nuevas unidades y de algunas ya existentes de la Administración Pública Federal fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México.

- Fomentar que el establecimiento de nuevas instituciones públicas de educación superior y que la ampliación de las ya existentes, se realicen en ciudades con servicios regionales.

Para promover la desconcentración de la industria y los servicios públicos y privados, orientándolos a las zonas prioritarias, se deberá:

- Diseñar un mecanismo financiero y modificar el sistema de incentivos fiscales.

- Proponer, en coordinación con los organismos responsables, un sistema tarifario diferencial que refleje el costo de los servicios.

- Realizar programas de difusión, información y asesoría para las empresas, sobre las alternativas de localización industrial.

Para inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo, se deberán llevar a cabo acciones que permitan:

- Contar con los planes de desarrollo urbano en la localidad.

- Promover en las ciudades señaladas, el otorgamiento de empréstitos y créditos para el desarrollo de actividades productivas.
- Fomentar en ellas la localización de establecimientos industriales, de acuerdo a su actividad preponderante.
- Equiparlas con servicios asistenciales de acuerdo con los requerimientos de sus áreas de influencia.
- Equiparlas con servicios educativos de nivel medio, me dio superior y superior, de acuerdo a su actividad económica preponderante.
- Fortalecer en ellas programas de construcción y mejoramiento de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano.
- Orientar prioritariamente a las ciudades señaladas, to do tipo de créditos y financiamiento concertados para -- programas de infraestructura y equipamiento.

A efecto de que el futuro desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana sea un elemento -- esencial para el ordenamiento del territorio y fortalezca la integración del sistema urbano nacional, se debe--  
rá:

- Propiciar la creación de un sistema de grandes libra-- mientos a la zona metropolitana de la ciudad de México,-- evitando la construcción de nuevas carreteras convergen-- tes a esta área.

- Propiciar que los ejes carreteros vinculen a las ciudades con servicios regionales localizadas en la costa del Golfo con las del Pacífico.

- Fortalecer la intercomunicación de las ciudades con -- servicios regionales, con los centros de población que -- constituyen su área de influencia.

- Propiciar la construcción de redes alimentadoras, caminos vecinales y de mano de obra, que faciliten el acceso a las ciudades medias con potencial de desarrollo y a -- las localidades que concentren los servicios para el medio rural.

A efecto de estimular el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa, se requerirá:

- Concentrar acciones en localidades cuya ubicación geográfica e influencia en el medio rural permita cubrir al mayor número de pobladores con los siguientes servicios-públicos;

- Comunicación alámbrica e inalámbrica.

- Educación, capacitación técnica, planificación fami---liar, extensionismo, organización y capacitación campesi na.

- Salud y asistencia social.

- Comercialización de productos básicos.

- Recreación, actividades culturales y deportivas.

#### POLITICAS PARA EL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE -- POBLACION.

En lo relativo a los centros de población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se orienta fundamentalmente a - la coordinación de las actividades de planeación urbana- federales, estatales y municipales, las que por conse----cuencia 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 senti----do, lo constituyen los esquemas urbanos de acción fede----ral.

La coordinación descrita se basará en un conjunto de po-  
líticas agrupadas bajo los siguientes conceptos:

#### POLITICAS DE IMPULSO

Son aquellas aplicables a los centros urbanos y sistemas rurales que la estrategia de desarrollo considera indis-  
pensable para asegurar el cumplimiento de los objetivos-  
de ordenamiento espacial.

Este tipo de políticas supone concentrar gran parte de - los recursos destinados al desarrollo urbano, en un número reducido de centros de población estratégicos para el ordenamiento del territorio, de modo que se asegure un - efectivo estímulo a su crecimiento. La eficacia de estas políticas, está directamente ligada a la aplicación, en-

otros centros del país, de políticas de consolidación y de ordenamiento y regulación.

Con variaciones en función del tamaño e importancia de los centros que serán objeto de impulso, estas políticas son:

- Concentrar la oferta de infraestructura y equipamiento localizando servicios de nivel nacional y regional.

- Crear las condiciones que garanticen la implantación de una amplia gama de actividades productivas en torno a la actividad motriz fundamental.

- Propiciar la localización en los centros seleccionados, de las actividades productivas y de servicios resultantes de la desconcentración de la Administración Pública Federal y de la desconcentración industrial.

- Canalizar las inversiones del sector público en materia de vivienda, anticipándose a la expansión probable de la demanda.

- Adecuar la infraestructura interna de vialidad para que se integre a las vías de comunicación regionales, y desarrollar el sistema de transporte colectivo.

- Propiciar un proceso de crecimiento y cambio ordenado, implantando instrumentos que faciliten la ocupación del territorio tales como: incentivos fiscales y tributarios al uso del suelo, constitución de reservas territoriales.

y de asentamientos progresivos para la población de escasos recursos y estímulos a la inversión inmobiliaria, entre otros.

#### POLITICAS DE CONSOLIDACION

Serán aplicadas en centros cuyo nivel actual de desarrollo sólo requiere de un ordenamiento de su estructura básica, de manera que se prevengan probables efectos negativos de la concentración, sin afectar su dinámica actual.

Estas políticas supone, captar internamente el potencial de su proceso de desarrollo.

De acuerdo con las características específicas de cada centro, estas políticas son:

- Ordenar y regular la estructura fisico-espacial, estableciendo la adecuada interrelación de sus funciones, preservando y rehabilitando su imagen e induciendo la optimización en la intensidad de uso del suelo y de la infraestructura existente.

- Complementar los servicios de infraestructura, equipamiento y transporte, previendo los requerimientos a mediano plazo.

- Orientar el crecimiento físico estableciendo reservas territoriales y definiendo usos y destinos del suelo.

## POLITICAS DE ORDENAMIENTO Y REGULACION

En forma complementaria a las políticas de consolidación, 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; estas políticas son:

- Disminuir la tendencia en la dotación de infraestructura y equipamiento para la industria y las actividades --terciarias, optimizando el aprovechamiento de la existente.

- Procurar que los costos sociales de la contaminación y el deterioro del medio ambiente recaigan en las fuentes--que los provocan.

- Impulsar la desconcentración de funciones educativas,--culturales y administrativas de orden nacional, ubicadas actualmente en la ciudad de México.

- Establecer niveles máximos de aprovisionamiento de serviciós públicos y aplicar cargas impositivas diferenciales, proporcionales al nivel de consumo.

- Reforzar la infraestructura para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales, que contribuyan a ---contenér la expansión urbana y a proporcionar alternativas de empleo y recreación.

POLITICAS ESPECIFICAS PARA LOS SISTEMAS DE CENTROS DE POBLACION RURAL.

Respecto a los sistemas de centros de población rural, se aplicarán políticas de impulso y consolidación, teniendo en cuenta las características específicas del medio rural, bajo los siguientes lineamientos generales:

- Captar las economías externas generadas por los centros de mayor jerarquía, mediante el desarrollo de equipamiento de apoyo a la producción, la comercialización y el transporte, para articular los sistemas rurales y fomentar su desarrollo integral.

- Propiciar la creación de instalaciones para la explotación y procesamiento de recursos naturales especialmente de los sistemas rurales de mayor significación en la producción nacional, de alimentos y energéticos.

- Aprovechar y complementar la estructura de centros de población que propicie la integración de sistemas rurales y favorezcan la concentración de la población dispersa, mediante la coordinación de inversiones en servicios públicos y equipamiento.

POLITICAS QUE SE RELACIONAN CON LOS ELEMENTOS, COMPONENTES Y ACCIONES DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS.

En función de las políticas de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano de los centros de población, corresponde al Sector Asentamientos Humanos impulsar acciones relativas a: reservas territoriales para los asentamientos humanos; suelo urbano; vivienda; equipamiento, infraestructura y servicios urbanos; ecología urbana; -- prevención y atención de emergencias urbanas, y participación de la comunidad en el desarrollo urbano.

Las políticas para esos rubros se enumeran a continuación:

- Procurar la adquisición, en los términos que marca la Ley, de las reservas territoriales para destino federal, en congruencia con los programas y acciones federales -- previstos en un horizonte de mediano y largo plazo.
- Apoyar técnicamente a los Estados para la realización de estudios sobre sus necesidades de conformar reservas territoriales.
- Definir lineamientos para la adquisición, enajenación y, en su caso, destino de la reserva territorial que el gobierno federal tiene para el cumplimiento de sus programas.
- Apoyar con asesoría técnica a los Estados y municipios, para la definición de usos y destinos del suelo en sus planes de desarrollo urbano.

- Ampliar las alternativas de acceso al suelo urbano, a la población de menores ingresos y no asalariados.

- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada.

- Fortalecer la autoconstrucción de viviendas mediante asesoría técnica, programas de apoyo y la adecuación de instrumentos y normas.

- Normar el uso de la tecnología apropiada, de bajo costo y de alto índice de absorción de mano de obra, en la construcción de vivienda y la producción de sus materiales, para los programas del sector público.

- Orientar el crédito destinado a vivienda, mediante mecanismos que estimulen la construcción de vivienda de interés social, y acciones habitacionales orientadas a los sectores de bajos ingresos.

- Aprovechar el equipamiento, infraestructura y servicios urbanos existentes a su nivel máximo de rendimiento, evitando su subutilización.

- Apoyar con nuevo equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, de las zonas y centros de población prioritarios, optimizando su ubicación y adecuándolos a las necesidades de la población, tratando de anticiparse a la demanda.

- Fomentar que la dotación del equipamiento para la educación, salud y bienestar se realice apoyando la integración de sistemas que conformen una estructura jerárquica en el territorio, en la que sus elementos se complementen.

- Propiciar la reutilización de los desechos urbanos.

- Procurar que los costos económicos y sociales de la contaminación y el deterioro del medio ambiente, recaigan en las fuentes que los provocan.

- Impulsar el establecimiento de normas que regulen la armonía entre los espacios, usos y edificaciones y el entorno natural de los centros de población.

- Prestar asesoría técnica a las autoridades locales, para establecer restricciones a los factores que contaminan y deterioran su medio ambiente, sean de orden físico, químico, visual o sonoro.

- Determinar las condiciones de vulnerabilidad de los asentamientos humanos existentes con mayor propensión a sufrir desastres, y recomendar los medios de prevención factibles.

- Contribuir a mitigar los efectos de las contingencias, siniestros, emergencias y desastres urbanos, y restablecer en la medida de lo posible la normalidad de las actividades.

- Fomentar el desarrollo urbano en áreas seguras, y con-

trolar el de las áreas vulnerables en los asentamientos humanos existentes y en los nuevos que se pretenda establecer.

- Asesorar, a petición de parte de las autoridades estatales y municipales, sobre formas de organización comunitaria que propicien la participación ciudadana para el desarrollo urbano en la ejecución de acciones, la ponderación de los problemas que afecten a la comunidad, y la determinación del planteamiento que coadyuve a resolverlos.

- Propiciar la aportación de opiniones de todos los sectores del país y sugerencias sobre el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y establecer los mecanismos para captarlas y considerarlas en las versiones subsiguientes.

#### ZONAS Y CENTROS DE POBLACION PRIORITARIOS

En materia de desarrollo urbano existe un gran número de requerimientos que no pueden ser satisfechos en forma simultánea, por lo que resulta indispensable jerarquizar la aplicación de los recursos orientados a este propósito. Por ello se ha establecido un conjunto de zonas y centros de población prioritarios que deberán inicialmente recibir apoyo, para el logro de los objetivos y políticas del Plan.

Las zonas consideradas prioritarias son diez y se proponen por los siguientes atributos: 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 acelerado que tienen los diversos sectores económicos en las propias zonas. - El Plan define también tres zonas que, por sus características de crecimiento, deberán ser atendidas con políticas de ordenamiento y regulación. Asimismo, establece los centros de población donde deberán concentrarse servicios regionales.

Para los centros de población considerados prioritarios, el Plan propone políticas de impulso, de consolidación y de ordenamiento y regulación, a fin de que las autoridades estatales y municipales las tomen en cuenta en la -- elaboración de planes de desarrollo urbano.

En el proceso de revisión y actualización establecido para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se tomarán en cuenta las prioridades que en su oportunidad señalen los Planes Estatales de Desarrollo Urbano para el resto de los centros de población.

Serán objeto de impulso los sistemas rurales pertenecientes a las siguientes zonas:

Los Mochis, Mazatlán, Tarahumara, Durango-Santiago Papasquiaro, Carbonífera del Río Escondido, Nayarit-Norte de Jalisco, Manzanillo, del Bajío, Valle de Toluca, Corredor Puebla-Iguala, Poza Rica-Tuxpan-Chicontepepec, Córdoba Zongolica-Orizaba, Lázaro Cárdenas-Tierra Caliente, del Istmo, Puerto Angel, Puerto Escondido y los nuevos centros de población ejidal en los Valles de Ukum y Edzna.

Serán objeto de la aplicación de políticas de consolidación los sistemas rurales pertenecientes a las siguientes zonas: Valle de Mexicali, Valle de Tijuana, Valle de Ensenada, Valle del Yaqui-El Mayo, Mulegá-Comondú, La Laguna, Reynosa-Matamoros, Nuevo Laredo, Ciudad Victoria-- El Mante, Cuautla-Cuernavaca, Tlaxcala, La Montaña de -- Guerrero (Tlapa), Costa Chica de Guerrero (Ometepec), -- Mixteca de Oaxaca y de Guerrero, Selva Lacandona--Altos -- de Chiapas, Soconusco, Mixe y Mérida.

### 3.2 NIVEL ESTRATEGICO

#### PROGRAMAS

Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos el Plan establece, en lo estratégico, la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programas --- que por su naturaleza, los objetivos que persiguen y los mecanismos administrativos por los cuales se integrarán y aplicarán, se agrupan en:

- a) Programas de acción concertada;
- b) Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio;
- c) Programas por convenir con los gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- d) Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos--

1978-1982, relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directas del sector.

Los de acción concertada, surgen de la necesidad de abordar los problemas que inciden en forma directa o indirecta en la orientación y dinámica del desarrollo urbano del país. En su concepción se tomaron como marco de referencia, los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y representan un intento de solución integral para ciertos aspectos concretos de la problemática de los asentamientos humanos.

Su estructura obedece al propósito de conjuntar las acciones e inversiones de determinados sectores de la administración pública federal en "paquetes", identificando las áreas de acción de los problemas específicos de los asentamientos humanos para que, mediante una coordinación adecuada, se realicen las negociaciones entre los sectores que participarán en su solución.

Los programas de acción concertada se pondrán en operación con base en disposiciones expresadas del Ejecutivo, dentro de los mecanismos de programación establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos programas son:

- Programas 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.

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.

A través de ellos, se proponen lineamientos y áreas sobre las que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y uno o más sectores, pueden realizar sus acciones e inversiones en forma conjunta.

La conformación definitiva de las acciones que integran estos programas, será materia de convenio con los sectores concurrentes.

También en este caso, la concertación entre los sectores se dará a través de los mecanismos establecidos para ello por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que actuará como coordinadora.

Estos programas son:

- 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.

Los programas que deberán convenirse con los gobiernos de los Estados y los municipios tienen el propósito de sentar las bases para que la acción que ejerzan las dependencias federales en combinación con éstos, sea coherente y se complemente en la integración de los planes de desarrollo urbano de cada localidad.

El propósito fundamental de estos programas es apoyar a las autoridades locales en la instrumentación de las políticas de impulso, consolidación y ordenamiento y regulación, recomendadas para su aplicación en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, permitiendo el surgimiento o fortalecimiento de los centros de singular importancia para el ordenamiento del territorio nacional.

Estos programas son:

- 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 junto con las demás dependencias que integran este sector.

Las principales medidas programadas se orientan a dotar de la infraestructura básica para el desarrollo a los -- centros de población, es decir, abastecimiento de agua potable y alcantarillado, vialidad, equipamiento urbano y vivienda, entre otros elementos.

Los programas que se incluyen dentro del sector Asentamientos Humanos, 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 Mejoramiento de Vivienda;
- Programa de Vivienda Progresiva;
- Programa de Vivienda Terminada;
- Programa de Equipamiento para la Cultura;
- Programa de Equipamiento para los Servicios Públicos;
- Programa de Equipamiento para la Recreación de los Deportes; y
- Programa de Participación y Desarrollo de la Comunidad.

### 3.3 CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL

#### COMPROMISOS

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 forma de instrumentación, la manera como los diferentes sectores de la administración pública integrarán sus acciones para actuar en consecuencia.

Las opiniones y puntos de corresponsabilidad que pidió el C. Presidente de la República a los coordinadores de-

cada sector, en relación con los objetivos, políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, implican un conjunto de acciones a convenir que establecen -- las bases de los compromisos para apoyar el propio Plan.

Los compromisos conducen a decisiones sucesivas y eslabonadas, que permitirán orientar recursos a las zonas prioritarias, desalentar el crecimiento de la Zona Conurbada del Centro del País e incrementar el acceso de la población rural a los servicios.

Las inversiones que los sectores de Administración Pública Federal realizarán en el período 1978-1982 guardan -- una completa congruencia con las políticas y las estrategias de corto y mediano plazos que propone el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al orientar, en parte muy importante, los recursos hacia las zonas y Estados prioritarios que en él se señalan.

Las acciones sectoriales dan atención preferente a la Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina; Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; Zona del Bajío; Zona Costera del Sur de Sonora y -- Norte de Sinaloa; Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca; Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; y Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

Las inversiones se destinan principalmente a los renglones de riego, pesca, petróleo y petroquímica, electricidad, siderurgia, fertilizantes, turismo, carreteras y -- aeropuertos.

## RECURSOS Y METAS 1978-1982

La vigencia de las políticas que define el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se apoya, principalmente, en la orientación de los recursos del Sector Asentamientos Humanos en cuanto a los programas de planeación de los asentamientos humanos; de agua potable y alcantarillado; vivienda; suelo y bienes inmuebles; urbanización; ciudades industriales, equipamiento para la cultura, la recreación y los servicios públicos; participación de la comunidad en el desarrollo urbano; de carreteras y aeropuertos; estos últimos de acuerdo con el Sector Comunicaciones y Transportes.

El gasto público que el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982 prevé para estos sectores en 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 carreteras y aeropuertos del Sector Comunicaciones y Transportes. Estas cifras representan un marco de referencia inicial y estarán sujetas a las revisiones anuales contempladas por el sistema de programación del sector público.

Destacan en el Sector Asentamientos Humanos, por su magnitud, los recursos en principio previstos para los programas de vivienda (49 mil millones de pesos) y agua potable y alcantarillado (27 mil millones).

En el Sector Comunicaciones y Transportes, el presupuesto destinado a carreteras asciende a 65 mil 800 millones

de pesos, de los cuales más del 50% corresponde a la ampliación y conservación de las redes alimentadora y rural. Por su parte el programa de aeropuertos tuvo una inversión de 4 mil 600 millones para atender la ampliación y conservación de aeropuertos de largo, mediano y corto alcance en diferentes zonas, exceptuando la del centro del país.

Una parte importante de la inversión programada en esos renglones se destinará a las zonas prioritarias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con especial atención a las Zonas Costeras del Golfo e Istmo de Tehuantepec y Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina; Franja Fronteriza de Baja California, así como a la del Bajío.

Por otro lado, se canalizarán dichos recursos en forma significativa a entidades federativas con mayores posibilidades para contribuir al desarrollo económico del país y a la atracción de población migrante, particularmente aquellas en que concurrirán las acciones de otros sectores. Los estados de Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Colima, absorberán gran parte del esfuerzo multisectorial.

Las metas que se pretenden alcanzar durante el quinquenio 1978-1982 comprenden la dotación y mejoramiento de vivienda para 789 mil familias, agua potable para 6.14 millones de habitantes y alcantarillado para 3.62 millones, así como la construcción de 3,800 kilómetros de red troncal, 63,700 Km. de redes alimentadora y rural, poco

más de 250 Km. de carreteras urbanas y la construcción y conservación de 52 aeropuertos.

### 3.4 INSTRUMENTOS JURIDICOS

#### ACUERDO PARA LA FORMULACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El C. Presidente de la República 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. El Programa pretende reubicar, en diversas ciudades de la República, aquellas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente deban desarrollarse en la zona metropolitana de la ciudad de México, para fortalecer el federalismo y lograr una estructuración más equilibrada de la población en el territorio nacional.

La desconcentración territorial de estas unidades administrativas conlleva la distribución más racional y equitativa del gasto y la inversión pública y, en consecuencia, contribuye a la promoción y estímulo del desarrollo, al inducir el crecimiento económico de regiones que por sus características y potencialidades, son susceptibles de convertirse en auténticos polos de atracción y desarrollo.

El programa busca también determinar ahora, en que forma el crecimiento futuro del sector público podrá canalizarse hacia los Estados para que, contando con recursos, --

puedan cumplir adecuadamente sus funciones y fortalecer al país.

La responsabilidad de formular el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal recae -por mandato del Acuerdo Presidencial-- en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, integrará los estudios y diagnósticos que realizan ya los organismos públicos, para planear su propia desconcentración. Esta integración se enriquecerá con los puntos de vista de los coordinadores de sector, a fin de que el proyecto de Programa sea entregado al Presidente de la República en el plazo establecido en el Acuerdo.

#### CONVENIOS CON LOS ESTADOS

Los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, creados al principio del régimen actual - con el fin de aumentar la capacidad de inversión de los Estados, constituyen verdaderos instrumentos para orientar y encauzar las acciones de la Federación y los gobiernos locales.

Las acciones e inversiones en materia de asentamientos humanos que el Plan considera deben realizarse, se incluyen en un documento denominado "Compromisos Programáticos del Sector Asentamientos Humanos" del propio Convenio Unico.

M - 0028517

Este instrumento permitirá adecuar los planes de desarrollo urbano estatales y municipales, los de centros de población y los de las zonas conurbadas, con el Plan Nacional; asesorar técnicamente a las autoridades estatales y municipales; llevar a buen término las acciones de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en cada entidad y aplicar racionalmente las inversiones federales y estatales.

Se podrá asimismo, convenir con los Estados y los Municipios otros instrumentos que faciliten las tareas de planeación. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano incluye dos: Esquemas Urbanos de Acción Federal y Bases Comunes de Planeación para los Centros de Población.

Los Esquemas Urbanos de Acción Federal tienen como función vincular y compatibilizar 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 esos centros.

Al mismo tiempo, 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.

Corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas integrar estos esquemas y ponerlos a consideración de las autoridades locales para su posterior incorporación al registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En cuanto a las Bases de Planeación para los Centros de Población , su objetivo es apoyar a los Estados y municipios en las cuestiones técnicas que surjan durante la -- planeación de los centros de población. Entre las Bases-Comunes que se pueden convenir con las autoridades locales, el Plan destaca las siguientes:

Contenido básico de los planes de desarrollo urbano de los centros de población y zonas rurales, para establecer un esquema metodológico básico en su elaboración.

- Sistema de información y diagnóstico para el desarrollo urbano de los centros de población. Este sistema -- permitirá 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.

#### DECRETO DE APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Para formalizar legalmente la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se expidió un Decreto Presidencial en el que se aprueba el Plan como instrumento normativo, conforme al cual el Gobierno Federal participará - junto con los Estados y municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el país, y se -

señala que las disposiciones que lo integran serán de -- observancia obligatoria para el sector público federal.

En el citado Decreto se incluyen los objetivos del Plan, las principales políticas que regularán el cumplimiento de los objetivos y los programas que lo harán operativo, a través de la concertación de acciones con otros sectores de la administración pública federal y con las autoridades locales, mediante los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados.

Para garantizar la observancia del Plan, el Decreto establece entre otras importantes disposiciones, que 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 social, tomará en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Plan.

La misma Secretaría hará compatibles las asignaciones de recursos para gasto corriente y las autorizaciones de inversión pública federal, salvo excepciones debidamente justificadas, con lo dispuesto en el referido Plan.

También se dispone que 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.

Asimismo, se prevé que las dependencias de la administración pública federal que tengan dificultades 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 actividades u obras sean compatibles con lo establecido en el Plan.

Por último, el propio Decreto establece que las modificaciones que se hagan al Plan y la difusión del mismo, se harán con toda formalidad a través de la Unidad de Registro que se establece para el efecto, y que tendrá las siguientes funciones:

- a) Llevar el registro del Plan;
- b) Inscribir las modificaciones que se le hagan a éste;
- c) Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente al Plan;
- d) Difundir el contenido del mismo; y
- e) Las demás que le sean conferidas o señaladas por otras disposiciones legales o por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

#### 4. LA REGULACION URBANA EN EL DERECHO MEXICANO

##### 4.1 ORIGENES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1976 Y DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

##### 4.1.1 CARENCIA DE UNA NORMA CONSTITUCIONAL REGULADORA DE LA MATERIA URBANA EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA-FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

Como se expresaba el 12 de noviembre de 1975 en la exposición de motivos de la Iniciativa de esta reforma constitucional, la Constitución de 1917 no contenía ninguna norma que estableciera regulaciones en materia urbana.

En principio, dicha materia era de jurisdicción y lo sigue siendo de las entidades federativas, conforme al artículo 124 de la Constitución que dispone que las " facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Sin perjuicio de lo anterior, correspondían a la Federación y siempre son de su competencia facultades decisivas en el desarrollo urbano. Entre ellas, como se señalaba en la misma Iniciativa, " las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en todas materias ". Así como en lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de tra

bajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para --- asentarse. (6)

Esta pluralidad de competencias y atribuciones no permitía abordar sistemáticamente el fenómeno urbano, a escala Nacional, en sus múltiples y complejos aspectos y en las proporciones que cobraban a partir de la mitad del-presente siglo.

Era imperioso, en consecuencia, consagrar a nivel constitucional la función pública de ordenar la fundación, -conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y la consiguiente determinación de provi---siones, reservas, destinos y uso de tierras, aguas y --bosques: Todo ello en el marco de la utilidad pública y el beneficio social que caracterizan la naturaleza jurídica de " función social " de la propiedad, según se halla configurada en el artículo 27 Constitucional . En -esta forma como se habría de expresar más tarde en la -exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Gene--ral de Asentamientos Humanos se colocaba a la propiedad privada en situación de no constituir obstáculo para la solución de las ingentes necesidades de una población -que, en razón de su crecimiento, va planteando permanentemente demandas sociales en constante aumento .

- (6) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, -Tomo III, No. 25, de 14 de noviembre de 1975, Pág. 5.

Aún más, era condigno a la función pública por establecer que ella fuera premisa y, a la vez, quedara inscrita en todo un sistema armónico, equilibrado y racional - de planificación y regulación del Desarrollo Urbano y - de los Asentamientos Humanos de todo el país. Eso explica la secuencia, primero, de las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos; en seguida, la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en calidad de reglamentaria de la Constitución Política en su materia y, por último, la dictación de las Leyes de Desarrollo Urbano locales .

Lo anterior explica que al promoverse la dictación de - la Ley General de Asentamientos Humanos como reglamentaria, según se verá más adelante, de los principios instituidos mediante las reformas y adiciones a las disposiciones constitucionales señaladas el Secretario de la Presidencia de la República, Lic. Ignacio Ovalle Fernández , pudiera expresar ante la Cámara de Diputados los siguientes conceptos: " Al proponer esta nueva Ley, el Ejecutivo desea dotar al Estado de un instrumento que - le permita orientar el Desarrollo Urbano y de los Asentamientos Humanos en forma consecuente a los intereses generales de la sociedad ". Más adelante agregaba: "Los gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos podrán enfrentar problemas que han venido rebasando sus límites geográficos y sus capacidades económicas de decisión". Y, al mismo tiempo, con ella " el Gobierno Federal podrá atender, con la colaboración de todos, aquellos aspectos de alcance nacional ". Se extendía en los perjuicios para el interés social derivados de la falta de --

instrumentos reguladores para determinados problemas urbanos ó de no existir coordinación de las instancias -- competentes para otros . Y señalaba las perspectivas de la ordenación urbana en estos términos: " Encausar con-justicia y racionalidad el desarrollo del país exige integrar los objetivos, los programas y la estrategia regional y sectorial con el ordenamiento del Desarrollo - Urbano, en un marco que propicie el aprovechamiento ca-bal de los recursos y responda al interés de distribuir en forma equitativa los beneficios del Desarrollo Nacio-nal ". " Si ya se cuenta con instrumentos para atender-los desajustes sectoriales y regionales del país, nada-justificaría que el fenómeno urbano quedara al margen - de la nueva estrategia del desarrollo (7) .

#### 4.1.2 FALTA DE SOLUCION JURIDICA PARA EL FENOMENO ESPE-CIFICO DE LA CONURBACION .

Ilustra cabalmente sobre esta otra circunstancia que -- originó la reforma constitucional y su consecuente Ley - General, el Dictamen de las Comisiones del Senado ( la-Segunda de Gobernación y la Especial de la Vivienda )-- emitido en la tramitación de esta última, en el párrafo que a continuación se transcribe:

" Creemos que en esta forma las Comisiones han logrado-cumplir con la prevención constitucional en el sentido-de establecer la concurrencia de los tres niveles de au-toridad la de la Federación, la de los Estados y la de-

(7) Ibídem, Año III, Tomo III, No. 43, de 26 de diciem-bre de 1975, Pág. 6, 7 y 8 .

los Municipios en materia de Asentamientos Humanos, sin desbordamientos ni ataduras. Al respecto vale la pena - hacer resaltar que constitucionalmente era indispensable la concurrencia, tratándose de fenómenos de conurbación, puesto que con el sistema constitucional anterior a las reformas, tales fenómenos resultaban sin solución jurídica, por el principio del artículo 124 de la Constitución, en el sentido de que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y por la independencia de éstos entre sí, consagrada por el artículo 41 de la Constitución ". (8)

4.1.3 NECESIDADES DE ESTABLECER UNA ESTRUCTURA NORMATIVA PARA LA ORDENACION ( PLANEACION Y REGULACION ) DEL DESARROLLO URBANO Y DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, CONGRUENTE CON EL SENTIDO Y ESCENCIA DEL FEDERALISMO .

En la exposición de motivos de la Iniciativa de la Reforma Constitucional se advertía ya que: " La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo deberá establecer la concurrencia de los tres niveles del 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, den-

(8) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, - Tomo III No. 7, de 20 de mayo de 1976, Pág. 5 .

tro de un cauce de responsabilidad institucional compartida " . (9)

En el Dictamen de las Comisiones Unidas ( de Puntos Constitucionales, de Asuntos Agrarios y Estudios Legislativos ) de la Cámara de Diputados, sobre la Reforma Constitucional, se dejaba constancia que: " Asignar la materia de regulación urbana a la competencia exclusiva del Gobierno Federal, sería vulnerar el sentido de nuestro federalismo. Únicamente el Estado unitario, homogéneo ó indivisible, sin comunidades dotadas de autonomía local, rige esta materia bajo una sola perspectiva competencial ". Y se concluía: " La concurrencia de facultades propuesta en la adición a los artículos 73 y 115 es congruente con el sistema federal mexicano, el cual procura la armónica coexistencia de los Estados miembros y el Gobierno central ". (10)

Ya en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Reforma Constitucional se rechazaba toda pretensión de federalizar ( ó sea, concentrar exclusivamente en el Gobierno Federal ) la competencia y atribuciones en materia urbana, por ser .... posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría -

(9) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, - Tomo III, No. 25, de 14 de noviembre de 1975, Pág. 5.

(10) Ibídem, Año III, No. 42, de 23 de diciembre de 1975, Pág. 44.

profundamente nuestro sistema federal.... (11). En este mismo orden de ideas, al discutirse el Dictamen de las Comisiones del Senado relativo a la Ley General de Asentamientos Humanos, intervino el C. Rivera Pérez Campos, como miembro de las Comisiones Unidas, para fundamentar el Dictamen y en parte de su exposición Expresó: ... "no quisimos caer en la pretensión de algunos oponentes en el sentido de que la aplicación de la Ley quedara exclusivamente en manos del Gobierno Federal" . Más adelante expresa " Por esto es que procuramos equilibrar la intervención federal, el respeto absoluto a la soberanía de los Estados y el respeto máximo al principio del Municipio Libre " . (12)

Por todo lo anterior, como se señalaba en el Dictamen de las Comisiones de la Cámara a la Reforma Constitucional, "... con esta estructura normativa, el Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Se evitarán interferencias-competenciales en materias urbanas propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas citadinas y un mejor aprovechamiento de -- nuestros recursos " . (13)

(11) *Ibidem*, Año III, Tomo III, No. 25, de 14 de noviembre de 1975, Pág. 5 .

(12) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores -- del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Tomo III, No. 7 de 20 de mayo de 1976, Pág. 17.

(13) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Tomo III, No. 42, 23 de diciembre de 1975, Pág. 44 .

Es conveniente destacar que, al caracterizar la estructura jurídica de la Ley General de Asentamientos Humanos, entonces en su tramitación legislativa, el Lic. -- Ignacio Ovalle Fernández, en su ya citada comparecencia, al dar respuesta a una duda del Diputado Rosendo González Quintanilla, expresaba: " ... lo que se propone no es una redistribución básica de competencias, sino una adecuada concurrencia para resolver los problemas de los Asentamientos Humanos del país " . (14)

Por último, a este respecto el mismo Lic. Ovalle Fernández, en otro pasaje de su intervención, al dar respuesta a observaciones del Diputado Javier Blanco Sánchez, expresaba:

" ... el federalismo a que se refiere la Ley que estamos discutiendo, es un federalismo de cooperación, un federalismo equilibrado que trata frente a la igualdad formal entre los Estados a hacerla compatible, consecuente con una realidad, es decir, con una igualdad real, búsqueda de una igualdad real entre los Estados a través de distintas medidas de carácter económico, es decir, es un federalismo militante, un federalismo activo, un federalismo fecundo en el ámbito de atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno, un federalismo para la colaboración, no uno que concibe a los Estados y a los Municipios como compartimentos estancos, no un federalismo que sea obstructor del progreso y que por --

(14) Ibídem, Año III, Tomo III, No. 43, 26 de diciembre de 1975 Pág. 12 .

lo tanto acabe por ser un federalismo falso y exclusivamente un recurso declamatorio y estéril " . (15)

Las causas precedentemente sintetizadas fueron las que llevaron a establecer en la Carta Magna Nacional como se expresaba en la Iniciativa a la Reforma Constitucional de 1976 " ... el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población " . (16)

#### 4.2 CARACTERISTICAS DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS .

##### 4.2.1 ES LEY REGLAMENTARIA DE NIVEL CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional, en su párrafo tercero establece el derecho de la Nación ( esto es, el Estado), en todo tiempo, a 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 los objetivos que en dicho párrafo y artículo se señalan. A continuación, como consecuencia del derecho así consagrado, en virtud de la Reforma Constitucional introducida a este párrafo en 1976, se dispone que han de dictarse " ... las medidas necesarias para ordenar los Asentamientos Humanos, ... a efecto de ... planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y creci---

(15) Ibédem, Pág. 21 .

(16) Ibídem, Año III, Tomo III, No. 25, de 14 de noviembre de 1975, Pág. 5 .

miento de los centros de población " .

Concordante con el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, la adición introducida al artículo 73 por - la misma Reforma que fija las atribuciones del Congreso de la Unión faculta a éste para "... expedir las leyes que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus -- respectivas competencias, en materia de los Asentamientos Humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. (Fracción XXIX - C)

Ahora bien, de acuerdo a la fracción I del artículo 10. de la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta tiene por objeto 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 .

Por las fracciones II y III del citado artículo 10., se fija a la misma Ley General los objetivos de fijar normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, - como asimismo, el de definir principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, reservas, destinos y usos de áreas y predios .

Desde luego, el solo cotejo y concordancia del artículo 10. de la Ley General con las disposiciones precedentemente invocadas, permiten concluir que esta última es -

sin duda la Ley reglamentaria a nivel Constitucional de toda la materia urbana.

Pero hay más, el tenor literal de las fracciones IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal confirman lo anterior.

En efecto, ese artículo dispone que: " Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes "

En seguida, en la fracción IV adicionada, se ordena que: " 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 "

Por último, en la fracción V del mismo artículo, igualmente adicionada por la Reforma Constitucional, para regular específicamente el fenómeno de la conurbación, se establece que "...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 "

La "Ley ... de la materia" a que aquellas fracciones del artículo 115 Constitucional se refieren en las partes subrayadas, no puede menos de ser la Ley General de Asentamientos Humanos, máxime que ésta, en su capítulo III, - artículos 18 a 27 regula el fenómeno de las conurbaciones de que precisamente trata la fracción V del artículo 115 Constitucional .

Todo ello contribuye, pues, a configurar esta Ley General como reglamentaria, en nivel Constitucional de la materia de Asentamientos Humanos .

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, - párrafo final de la misma, se expresa textualmente lo que a continuación se transcribe y subraya:

" A esos propósitos y a esas proyecciones responde en su esencia, sentido y alcances, esta Iniciativa: Corresponderá a las Entidades Federativas y a los Municipios concretizar al través de su legislación, los principios rectores establecidos en la presente Ley reglamentaria".(17)

#### 4.2.2 DISTRIBUYE Y FIJA LA COMPETENCIA EN MATERIA DE ORDENACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .

La Ley General de Asentamientos Humanos, en el Capítulo II titulado "De la concurrencia y de la coordinación de autoridades" ( artículo 8 a 17 ) y en cumplimiento -

(17) Ibídem, Año III, Tomo III, No. 38, de 17 de diciembre de 1975, Pág. 34 .

de los objetivos que a la misma se fijan en la fracción I de su artículo 1o., distribuye y fija la competencia en materia de ordenación de los Asentamientos Humanos - que corresponde a los tres niveles de gobierno y, a la vez, asigna tareas específicas a los distintos organismos del Sector Público, para que de esta manera todos - en conjunto concurren al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional .

Naturalmente que todo ello a partir de los principios - comunes fijados en la Constitución Federal para dar funcionalidad al sistema federal de gobierno .

Al respecto, en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General se expresa: "El esquema de conurrencias y coordinación que se prevee se basa en la consideración de que la multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno urbano hace necesaria la armonización de las funciones que sobre esta materia se dan en los tres niveles de Gobierno, en un marco de responsabilidad institucional compartida, acorde con el sentido y esencia de nuestro sistema federal".(18)

En el Dictamen de las Comisiones Unidas ( de Planeación de Desarrollo Económico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernación ) de la Cámara de Diputados, sobre la ley, se expresaba: "La Ley General de Asentamientos Humanos, que articula y establece el - grado de concurrencia de los Ayuntamientos, de los Go--

(18) Ibídem, Pág. 31 .

biernos de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal, contiene normas que dan vigencia al federalismo. La esencia de los sistemas federales es la distribución de la competencia entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, distribución que se hace a partir de los principios comunes fijados en la Constitución Federal, los que dan funcionalidad a dicho sistema de gobierno" (19). Y más adelante, en el mismo Dictamen, alabogar por la necesidad de esta legislación, hace constar que sin ella "... sería imposible hacer coincidir funcionalmente las acciones de los tres niveles de gobierno para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población . (20)

Esta característica esencial de la Ley General de Asentamientos Humanos queda también precisada por las Comisiones del Senado en la parte de su Dictamen sobre la Ley en que expresan: "La consecuencia de esta sistemática legal fundada en la planeación urbana, ha sido un severo señalamiento de atribuciones de los diversos órganos de la autoridad, tanto Federal como de los Estados y municipales; de manera que se ha suprimido toda duda, que se esgrimió por sectores de la iniciativa privada interesados en este problema, sobre exceso de atribuciones a las autoridades municipales y sobre confusión de facultades entre los órganos de los tres nive--

(19) *Ibídem*, Año III, Tomo III, Período Extraordinario, No. 4, de 6 de mayo de 1976, Pág. 5.

(20) *Ibídem*, Pág. 5 .

les de autoridad de que trata la Ley" . (21)

Reafirma y fija los alcances de su aserto este Dictamen cuando añade: "Las Comisiones redactoras de esta Ley - sólo pudieron fundarse en conocer todo el valor que tienen las atribuciones representativas de las Legislaturas de los Estados, para encomendarles la elaboración de leyes de desarrollo urbano y de distribución de competencia entre órganos del Ejecutivo y de los Ayuntamientos; pero sin dejar de reconocer la obligatoriedad de partir del reconocimiento del interés municipal y de la administración del mismo por el correspondiente Ayuntamiento. (22)

Es fundamental a este respecto tener presente la siguiente advertencia formulada con anterioridad por las Comisiones de la Cámara de Diputados en su Dictamen sobre la Ley: "Es oportuno, a juicio de la comisión dejar establecido que en observancia a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General del país, recientemente reformado, se excluyó del proyecto toda posibilidad de conferir facultades de legislar en materia de Asentamientos Humanos a los Ayuntamientos, - atenta la circunstancia de que en los términos de este precepto, dichos cuerpos edilicios sólo están autorizados para expedir las disposiciones administrativas rela

(21) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Tomo III, No. 7, de 20 de mayo de 1976, Pág. 4 .

(22) *Ibidem*, Pág. 4 .

cionadas con la observancia de la Ley y su reglamento".(23)

En concreto, mediante esta estructurada distribución y fijación de competencia para los tres niveles de gobierno se ha respetado escrupulosamente el régimen federal de gobierno y la soberanía de los Estados (de una parte y, por la otra) se ha encuadrado el ejercicio de las facultades en materia urbana de todos los órganos del Estado en un sistema jurídico funcional a los objetivos - de ordenar ( planear y regular ) el territorio nacional y sus Asentamientos Humanos .

#### 4.2.3 ESTABLECE UN SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .

La Ley General de Asentamientos Humanos, como reglamentaria en su materia de los artículos 27, párrafo tercero; 73 fracción XXIX-C y 115 fracciones IV y V de la -- Constitución Federal en el texto que les fijó las reformas y adiciones de 1976 establece un verdadero sistema nacional de ordenación .

Esto es, de planeación y de regulación del territorio y de los Asentamientos Humanos del país. Una visión global de dicho sistema se proporcionará en el párrafo III de este estudio .

(23) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados -- del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año- III, Tomo III, No. 4, Período Extraordinario, de - 6 de mayo de 1976, Pág. 7 .

Ahora bien, si se analiza dicho sistema nacional de ordenación desde el punto de vista de que éste constituye una de las características esenciales de la Ley General de que se trata, se puede concluir que está configurado esencialmente por tres subsistemas generales, a saber: de planeación, de acciones y de declaratorias urbanas .

El subsistema general de planeación está compuesto, conforme al artículo 4 de la Ley General, de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de Planes Estatales y Municipales y, cuando proceda, de Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas. El Plan Nacional es regulado por la propia Ley General, ( Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1976 ) el Decreto que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano ( Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 1977 ) y por el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional ( Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 1978 ). Los Planes Estatales y Municipales son regulados por las correspondientes Leyes de Desarrollo Urbano que han de dictar las Legislaturas Locales de las Entidades Federativas, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal y en la fracción A-1 del artículo 16 de la Ley reglamentaria en materia de Asentamientos Humanos "para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional y esa Ley" .

El subsistema general de acciones urbanas está integrado, por su parte, de las acciones para fundar, conservar, mejorar y atender al crecimiento de los centros de

población, como se desprende, principalmente, de la frac-  
ción II del artículo 10. de la Ley General ( que esta--  
blece que ésta tiene por objeto fijar las normas básic--  
cas para planear dichas acciones ) y del artículo 28 --  
( que dispone que la ordenación de los Asentamientos Hu  
manos se llevará a cabo mediante la planeación y regula  
ción de esas mismas acciones ) .

El subsistema general de declaratorias está formado, --  
por último, por los Decretos mediante los cuales la au-  
toridad competente determina las provisiones, reservas,  
destinos y usos de áreas y predios necesarios para el -  
cumplimiento de la correspondiente acción urbana puesta  
en movimiento. De acuerdo a lo prevenido en el artículo  
36 de la Ley, la expedición de estas declaratorias "se-  
hará por las autoridades que señalen las leyes locales".  
La razón de esta disposición la proporciona la historia  
fidedigna de la Ley aludida. En efecto, en el Dictamen-  
de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados so--  
bre la Ley se expresaba al efecto: "...la Ley no esta--  
blece un solo criterio para aprobar los planes municipa  
les y expedir las declaratorias a que se ha hecho refe-  
rencia, sino que dejó a las Legislaturas locales la fa-  
cultad de fijar esta competencia a favor del Gobernador  
del Estado ó los Ayuntamientos. ó conjuntamente, respe-  
tando invariablemente la soberanía de los Estados miem-  
bros de la Federación que libremente se han dado ó se -  
puedan dar los los mecanismos necesarios para sus rela-  
ciones políticas y sociales dentro de su propio territo  
rio" . (24)

(24) Ibídem, Pág. 6 .

De aquí también que el inciso d) de la fracción A-1 - del artículo 16 encomiende a las Legislaturas locales - de las Entidades Federativas fijar la competencia para la expedición de tales declaratorias .

4.2.4 CONFIERE CARACTER IMPERATIVO-INDICATIVO A SUS --  
DISPOSICIONES RESPECTO DE LAS ENTIDADES FEDERATI  
VAS .

Para dar forma a esta característica, es conveniente in  
dagar en la historia fidedigna de la Ley y razonar a --  
continuación en base al mismo articulado de ésta.

Así, en el Dictamen de las Comisiones del Senado sobre  
la Ley, se expresa que ésta señala normas "...por lo --  
que toca al Plan Nacional. Aún cuando no sea jurídica--  
mente obligatorias para los Estados, es de confiarse en  
que las Legislaturas de los mismos adoptarán el crite--  
rio que las inspiró" (25)

Las apreciaciones transcritas concuerdan con el acápite  
de la Iniciativa de esta Ley en que se expresa: "Esta--  
mos ante una Ley que establece normas rectoras, y por -  
tanto su observancia corresponde en principio a las auto  
ridades de la Federación, de las Entidades Federativas,  
y de los Municipios así como de todos los organismos pú  
blicos descentralizados, empresas de participación esta

(25). Diario de los Debates de la Cámara de Senadores --  
del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año-  
III, Tomo III, No. 7, de 26 de mayo de 1976, Pág. 4 .

tal y demás instituciones públicas ". (26)

Las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados dictaminaron al efecto, por su parte lo siguiente: "De las disposiciones contenidas en los artículos 16 y 17 se desprende que es a las Legislaturas locales a quienes corresponde expedir las Leyes de Desarrollo Urbano que atenderán al cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional y en esta Ley General de Asentamientos Humanos, que obviamente no podrán ser contrariados por las leyes locales". (27)

A mayor abundamiento, en la discusión de ese último Dictamen, el Diputado Mariano Araiz Zayas, por las Comisiones, en parte de su intervención expresó: "Consideramos que esta ley es un marco jurídico general para que normen sus criterios las leyes locales y las disposiciones administrativas correspondientes". (28) "Pretendimos siempre mantener ese criterio durante todo el proyecto"...

Ahora bien, como quiera que la Ley, en consonancia con la reforma constitucional de 1976, sólo distribuye y fija competencias a los tres niveles de gobierno y el artículo 124

(26) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, - Tomo III, No. 38, de 17 diciembre de 1975, Pág. 21.

(27) Ibídem, Año III, Tomo III, No. 4, Período Extraordinario de 6 de mayo de 1976, Pág. 6 .

(28) Ibídem, Año III, Tomo III, No. 6, Período Extraordinario de 13 de mayo de 1976. Pág. 38 .

Constitucional reserva en principio esta materia urbana a las entidades federativas, aquella tiene respecto de éstas un carácter indicativo pero, a la vez, imperativamente rector o de marco general, por las razones que -- brevemente se consignan a continuación.

En primer término, las Legislaturas locales deben expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente para -- cumplir precisamente los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en materia de -- Asentamientos Humanos y "en esta Ley", como se ordena -- por la fracción A-1 del artículo 16 .

En segundo lugar, los Ejecutivos Locales deben "coordinar el Plan Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano" y han de "...coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el territorio de su Entidad", según lo -- mandan las fracciones B-II y III del mismo artículo 16.

En seguida, por su parte los Ayuntamientos han de "proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, en lo que al Ayuntamiento compete", conforme a la fracción VIII -- del artículo 17 .

Por último, esas obligaciones específicas están enmarcadas en la orden general contemplada en el artículo 5 de la Ley, que dispone que las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación proveerán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la obser--

vancia de esta Ley y las demás que se dicten conforme a ella".

Las consideraciones antes dichas llevan a la convicción que si bien la soberanía de las Entidades Federativas - confiere carácter indicativo a las normas de la Ley General, no es menos cierto que pasan a ser imperativamente rectoras de las normas legales en materia de regulación urbana que las Entidades Federativas se otorguen - en ejercicio de sus facultades soberanas. Tanto más cuanto que, por su esencia un sistema de ordenación de los Asentamientos Humanos a escala de todo el territorio nacional exige que los sistemas de planeación y regulación de las - entidades federativas no sólo no contradigan el marco - general que proporciona el sistema nacional sino que, - por el contrario, concurren todos éstos a su mejor interrelación y eficiente coordinación .

Es importante destacar que la tesis sustentada por la - Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de expropiaciones es aplicable por analogía al problema que - aquí se elucida, vale decir, la naturaleza jurídica imperativa indicativa de la Ley General de Asentamientos - Humanos y, por lo mismo, proporciona un argumento de -- obvia autoridad y trascendencia .

En efecto, se trataba en el caso ventilado ante el más - alto Tribunal de Justicia de la República del alcance - de la segunda parte de la fracción IV (hoy fracción VI) - del artículo 27 Constitucional, que en concordancia con el párrafo segundo del mismo, dispone que: "Las Leyes - de la Federación y de los Estados en sus respectivas --

jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de -- utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente" .

Pues bien, al respecto la Suprema Corte concluyó que: - " La facultad de la Federación y de los Estados para de terminar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propie-- dad privada está subordinada al derecho que tiene la Na ción, representada por sus órganos propios, para dictar las leyes federales en relación con la facultad que tie ne de imponer a la propiedad privada las modalidades -- que dicte el interés público". Y añadió que "...esa fa cultad está subordinada al derecho que tiene la Nación, representada por sus órganos propios, como son las auto ridades federales, ó sea el Congreso de la Unión, para dictar las leyes de carácter federal, en relación con - la facultad que tiene la Nación de imponer a la propie dad privada las modalidades que dicta el interés públi co y, por lo mismo no puede entenderse que esas facul tades de la Nación, puedan estar, en caso alguno, en -- contra posición con las facultades que crean poseer las Legislaturas de los Estados, no respetando esa soberana facultad de la Nación, ejercitada por medio de sus pode res federales, pues de no ser así, en cada estado se -- dictarían medidas contrarias para interpretar el precep to federal del artículo 27 de la Constitución de la Re pública, y a la postre la Nación quedaría excluida del derecho que le concede expresamente la misma Carta Mag na, toda vez que en todos los Estados se legislaría de una manera diferente y la acción de los poderes federa-

les quedaría reducida al Distrito y Territorios, lo cual, es inadmisibile dentro del terreno constitucional". (29).

Ahora bien, las disposiciones de la segunda parte de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y la fracción IV del artículo 115 también Constitucional son similares, en cuanto que entregan a las leyes de los Estados, en el ámbito de sus competencias, la regulación, en el primer caso, de las expropiaciones y, en el segundo, de la materia urbana. Ambas disposiciones constitucionales son concordantes con el principio constitucional de que lo bienes muebles e inmuebles se rigen por la Ley del lugar de su ubicación ( fracción II del artículo 121 de la Constitución Política ) y a la vez son congruentes con el sistema federal de gobierno. En el caso de las expropiaciones, la regulación que compete a los Estados ha de serlo en el marco general fijado por la misma segunda parte de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y, en el de la materia urbana, en el marco general del párrafo tercero del mismo artículo Constitucional, al cual se remite la aludida fracción IV del artículo 115 .

(29) Sentencia transcrita bajo el No. 363 en el Tomo IV de la obra titulada "Los Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus Constituciones. Segunda Edición. Antecedentes y evoluciones de los artículos 16 a 27 Constitucionales. Manuel Porrúa, S.A., Librería 5 de mayo 49, México 1, D.F., 1978. Págs. 921 - 922 .

De esta manera, con las mismas razones aducidas en el aludido fallo del Supremo Tribunal de Justicia, es posible concluir que las Leyes que las Entidades Federativas han de expedir el cumplimiento de lo previsto en la fracción IV del artículo 115 Constitucional no pueden estar en contraposición con las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos desde que ésta es expresión soberana del Congreso de la Unión actuando como órgano propio de la Nación de la facultad que a ésta confiere el artículo 27 Constitucional de imponer a la propiedad privada, en todo tiempo las modalidades jurídicas que dicte el interés público y, consecuentemente de ordenar (planer y regular) los Asentamientos Humanos.

La voluntad soberana de las Entidades Federativas, en el marco normativo general que fija la ley reglamentaria en materia de Asentamientos Humanos, hace posible, de esta manera, que los Estados recojan las peculiaridades del fenómeno urbano de los territorios de cada uno de éstos para así especificar y completar, en la órbita de ellos, el sistema de planeación y regulación en todo lo que fuere necesario y sin detrimento del marco rector.

#### 4.2.5 ORIENTA, ENCUADRA Y COORDINA LAS LEGISLACIONES LOCALES DE DESARROLLO URBANO, ASENTAMIENTOS HUMANOS FRACCIONAMIENTOS, CONSTRUCCIONES Y DEMAS PERTINENTES.

De las características y de los antecedentes que las configuran precedentemente expuestos se infiere que la Ley General de Asentamientos Humanos orienta toda la

legislación sobre la materia hacia el cumplimiento de -- los altos fines sociales de la propiedad enunciados en -- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-- nos, el acatamiento de los propósitos de la política de asentamientos humanos señalados en el artículo 3 y la observancia de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano previstos en el artículo 3 del Decreto que lo aprobó (Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 1978).

A la vez, la Ley General encuadra a toda esa legislación dentro de un verdadero sistema nacional de ordenación -- del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos, como ya se ha expresado. Por esto es que las legislaciones locales de desarrollo urbano, que han de dictar soberanamente las Entidades Federativas, según la competencia -- que se les reitera y fija en el artículo 16 de la Ley General, deben sin embargo ajustarse al sistema de planeación establecido en el artículo 4 de la Ley General, --- aplicar los subsistemas de acciones urbanas (artículo -- 28) y de declaratorias urbanas (artículo 36) y las demás regulaciones pertinentes de la Ley General, para que se obtenga a escala nacional un desarrollo urbano racional en sí y congruente a la vez con las finalidades de alta-política constitucionalmente instituidos.

Por último, la Ley General coordina toda la legislación-- que ha de dictarse en virtud de la competencia que ella distribuye y fija, de manera que su estructuración y --- aplicación metódicas guarde armonía entre sí, y con el -- Plan Nacional de Desarrollo Urbano y su normación propia.

Esta coordinación se extiende a toda la legislación secundaria, derivada o conexas. Esto explica, por ejemplo, que todo permiso para fraccionar predios o construir en ellos se sujete al respectivo Plan de Desarrollo Urbano, de manera que no se vulneren los trazados de éste y se respeten los fines públicos previstos, las normas fijadas para el uso del suelo urbano y las áreas reservadas para el crecimiento de un centro de población. Todo ello como consecuencia de la disposición contenida en el artículo 5 de la Ley General y, cuando el cumplimiento del Plan lo haga necesario o de mayor beneficio, la autoridad deberá proveer a la expropiación por causa de utilidad pública (artículo 41 de la misma).

#### 4.3 VISION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION -- (PLANEACION Y REGULACION) DEL DESARROLLO URBANO Y DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

##### 4.3.1 SOBRE LA DENOMINACION ELEGIDA PARA EL SISTEMA NA-- CIONAL.

Del texto del artículo 27 Constitucional que en su párrafo tercero dispone que "...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos... a efecto de ...planear y regular... los centros de población" y de lo dispuesto en el contexto de la Ley General de Asentamientos Humanos y en particular en sus artículos 1, fracción I; 3; 4; 6; 9, fracción V; 11, párrafo primero; 12; 13; 14, fracciones I, III, IV, V, VII y XI; 15; 16 en todas sus fracciones, en especial las A-I y B-IV; 20; 24; 28; 36 y 47, se infiere que para el constituyente y legislador la función pública de ordenar los asenta

mientos se expresa y comprende las de planear y regular los mismos.

Enseguida, del mismo articulado constitucional y legislativo invocado, pareciera lógico desprender que el "desarrollo urbano" es equivalente a la "planeación territorial", o sea la localización y ordenación de los asentamientos humanos en el espacio físico, ya sea de todo el territorio del país o de una entidad federativa o de un municipio o de un centro de población, y su desarrollo urbano previsible. Del mismo que la "ordenación de los asentamientos humanos, propiamente tal", corresponde a la "planeación urbanística", esto es, intraurbana o del asentamiento o centro de población en sí.

De aquí que se ha optado por denominar a la estructura orgánica y de normas establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentada por la Ley General de que se trata, "sistema nacional de ordenación (planeación y regulación) del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos". Una denominación abreviada y que se usará en lo sucesivo es la de "sistema nacional de ordenación urbana".

#### 4.3.2 GENERACION CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA

La raíz institucional del sistema nacional de ordenación urbana se encuentra, como es sabido, en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política. Esto es, en el derecho de la Nación, en todo tiempo, a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público como a regular, en beneficio social, el ----

aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Y, como consecuencia del derecho establecido en la primera parte del párrafo tercero, la obligación para la Nación de arbitrar medidas con el objeto de ordenar los asentamientos humanos comprendidos dentro de los límites del territorio nacional (segunda parte del mismo párrafo).

Dos consecuencias siguen al superior derecho así institucionalizado, ambas contempladas en la misma Constitución. Una es la facultad que la fracción XXIX-C del artículo 73 confiere al Congreso de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el aludido párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. La otra, es la de que los Estados y Municipios igualmente, en el ámbito de sus competencias, expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir los fines señalados en el mismo párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en los que se refiere a materia urbana u de acuerdo a la Ley sobre la materia (artículo 115 fracción IV); vinculada a esta consecuencia, por estar contemplada en el mismo artículo 115, en la fracción V, es la obligación que se impone a la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, de planear y regular en conjunto el fenómeno de la conurbación de dos o más centros situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Una tercera consecuencia de la obligación para la Nación de arbitrar medidas para ordenar los asentamientos humanos (segunda parte del párrafo tercero del artículo 27 - Constitucional) es la de elaborar, definir e implementar una política general de asentamientos humanos, que a este respecto viene a ser el conjunto de medidas reclamadas a nivel constitucional para enfrentar el problema urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos entrega los elementos constitutivos de esa política. En efecto, en el artículo 3 se enumeran los que serían sus objetivos generales. Además, de su contexto se infiere que tal política abarca un conjunto de medidas legales, reglamentarias y administrativas consecuentes y concordantes, además, con otras políticas gubernamentales afines, como la demográfica (Art. 7), de desarrollo económico, ecológico, etc. Todas estas medidas precisan de metas concretas referidas a períodos de tiempo preestablecidos, como a las que aluden las fracciones V a VI del artículo 10 en lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Por último, culmina esta política de asentamientos humanos si así pudiera decirse con este Plan desde que ha de señalar las líneas generales del desarrollo urbano de todo el país y ha de mantenersele en permanente proceso de análisis y evaluación para el mejor éxito precisamente de la política de asentamientos humanos (artículo 11).

#### 4.3.3 LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO LOCALES.

De la facultad conferida al Congreso de la Unión por la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política (ya señalada) para cumplir en la forma allí establecida los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos, emana la dictación de la Ley General de que se trata, con carácter reglamentaria y de nivel constitucional como se ha dicho.

Por otra parte, el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, como expresión de las características de esta última ya marcadas reitera la disposición contenida en la fracción IV del artículo 115 Constitucional.- Esto es, señala que corresponde a las Legislaturas locales expedir la pertinente Ley de Desarrollo Urbano para cumplir los fines del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en materia de Asentamientos Humanos, y con los propios de la Ley General. (Fracción A-I).

Ahora bien, el contexto de la Ley General de Asentamientos Humanos da forma a un verdadero sistema nacional de ordenación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos del país aunque no lo estatuya precisamente bajo esta denominación el cual llevo dentro de sí a los subsistemas locales de desarrollo urbano que orienta, encuadra y coordina, según ya se ha visto. En las Leyes estatales de desarrollo urbano se encuentra la regulación específica de estos subsistemas locales de ordenación del territorio de las respectivas entidades federativas y de

los asentamientos humanos en él emplazados. Forma parte de estos subsistemas locales el que rige para el Distrito Federal, fijado por la Ley de 30 de diciembre de 1975 (Diario Oficial de la Federación 7 de enero de 1976), -- dictada por el Congreso de la Unión en virtud del status institucional especial que para ese Distrito Federal establece la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que dicha Ley preceda en su vigencia a la Ley General misma.

#### 4.3.4 EL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION URBANA.

Como ya se ha dicho, del conjunto de disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos se infiere de que este verdadero sistema nacional de ordenación urbana se compone de los siete subsistemas siguientes: 1) de planes; 2) de acciones; 3) de declaratorias; 4) de regulaciones; 5) de medios, recursos y sanciones; 6) de ejecución, control y revisión de los planes y 7) de lo contencioso administrativo en desarrollo urbano.

El subsistema de Planes comprende al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a los Planes Estatales y Municipales y, cuando proceda, a los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas (artículo 4 de la Ley General). La Ley regula las etapas de elaboración, aprobación, publicación y registro y entrega a la consulta pública. Del mismo modo, los efectos jurídicos de los Planes, tanto respecto de las autoridades como de las áreas y predios, Para una mejor sistemática de esta materia, la etapa de análisis y revisión permanente de los Planes pasa a constituir un -

subsistema específico (esto es, el número 6 en la enumeración constante en el párrafo anterior).

El Subsistema de Acciones comprende las acciones que no requieren declaratoria previa ni subsecuente para su --- ejercicio, esto es, las de conservación y mejoramiento a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley General. Asimismo, las que en cambio sí requieren tal declarato--- ria, o sea, las de fundación, crecimiento y conurbación, de que se tratan, entre otros, los artículos 19, 28 y 34 de la misma Ley General. Todo ello con los requisitos y efectos jurídicos correspondientes. Estos últimos se refieren fundamentalmente a la relación de casualidad en--- tre acciones y las pertinentes declaratorias.

El Subsistema de Declaratorias abarca las de provisiones, reservas, destinos, usos y conurbación; las normas comunes a las mismas, en cuanto a requisitos para su expedi--- ción, autoridades que las emiten, publicación, vigencia, inscripción y efectos jurídicos (comunes a todas ellas y específicos de las declaratorias de reserva y conurba--- ción).

El Subsistema de Regulaciones cobra especial importancia puesto que, como se ha expresado, constitucional y legis--- lativamente, la ordenación urbana se expresa y comprende la planeación y regulación. Se incluyen en este Subsiste--- ma de Regulaciones las relativas a: a) la organización - administrativa de la ordenación urbana; b) los planes, - acciones y declaratorias, regulaciones ya incluidas en - los subsistemas señalados en los párrafos anteriores; -- c) equipamiento urbano, vivienda y estructura industrial

urbana; d) suelo urbano, su infraestructura, su subdivisión o fraccionamiento, su urbanización y su entorno ecológico; e) de medios, recursos y sanciones; f) de ejecución, control y revisión de los planes; y g) de lo contencioso administrativo en materia urbana. Estas tres últimas categorías de regulaciones quedan incluidas en los correspondientes subsistemas.

Como se puede apreciar, la sola enunciación de todas estas categorías de regulaciones revela que el sistema nacional de ordenación urbana, apreciado en conjunto, es esencialmente normativo jurídico, incluso respecto de normas propiamente técnicas, puesto que de éstas quedan obviamente incluidas las que imperativamente establecen deberes para las autoridades y obligaciones que hacer, no hacer o dejar de hacer por parte de los particulares. Por ejemplo, son de orden técnico la mayoría de las exigencias mínimas que debe reunir el Plan Nacional de Desarrollo Urbano según el artículo 10 de la Ley General. Del mismo modo han de serlo numerosos requisitos que para los Planes Estatales y Municipales fijan las Leyes de Desarrollo Urbano locales o las que complementariamente puedan establecer los reglamentos que de estas leyes se dicten en el futuro.

Es conveniente precisar que no forman parte de este Subsistema de Regulaciones, las simples recomendaciones metodológicas ni las conceptualizaciones u orientaciones didácticas que se puedan formular para la elaboración por los técnicos de un Plan de Desarrollo Urbano. Tampoco, las alternativas de un anteproyecto de Plan como las que la Secretaría de Asentamientos Humanos pueda propo-

ner a las dependencias del Sector Público Federal según la fracción III del artículo 14 de la Ley General puesto que lo único que obliga a autoridades y terceros es "la alternativa" que constituye el Plan legalmente en vigor. Ni menos las indicaciones ilustrativas o sugerencias técnicas para la elaboración de declaratorias, de las cuales la autoridad que debe decretarlas puede prescindir - discrecionalmente, en ejercicio de su propio imperio.

Es oportuno señalar también que este Subsistema de Regulaciones no es un todo acabado estático, desde que por ejemplo los Estados están haciendo esfuerzos por actualizar y coordinar sus legislaciones sobre construcciones, urbanizaciones y fraccionamientos con las posteriores Leyes de Desarrollo Urbano, como igualmente es posible que contemplen la dictación de reglamentos para estas últimas.

El Subsistema de Medios incluye: a) las autoridades administrativas en materia urbana, sus funciones y deberes; b) los programas, convenios y políticas convergentes con el desarrollo urbano; c) las expropiaciones y modalidades jurídicas y d) la participación de la comunidad.

El Subsistema de Recursos, por una parte, a los propiamente económicos o inversiones públicas y, de la otra, a los recursos materiales o tecnológicos (Artículo 9 fracción II; 10 fracciones IV y VI y 11 párrafo primero de la Ley General, y fracción VII del artículo 4 del Decreto del 12 de mayo de 1978).

El Subsistema de Sanciones se refiere al conjunto de ---

delitos e infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores a las leyes, reglamentos y Planes de desarrollo urbano, según las legislaciones locales, y sus correspondientes sanciones. (Fracción IX del artículo 16 de la Ley General).

El Subsistema de ejecución, control (evaluación) y revisión está contemplado principalmente en la Ley General de Asentamientos Humanos, en el Decreto por el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 1978) y en el Reglamento Interno de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de 13 de agosto de 1977.

En principio, todos los aspectos de este Subsistema están entregados a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación de los Estados, Municipios y otras Secretarías de Estado que en esos textos señala.

El Subsistema contencioso administrativo en desarrollo urbano ha de estar formado por las legislaciones locales que instituyan tribunales o autoridades administrativas ante los cuales se ventilen las inconformidades que puedan suscitarse con motivo de la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes al desarrollo urbano y establezcan las defensas y recursos procesales procedentes, así como los términos para imponerlos. Todo ello en cumplimiento por las Legislaturas locales de lo prevenido en la fracción A-VI del artículo 16 de la Ley General.

## 5. CONCLUSIONES

1. Reiteramos que la marginalidad es producto de las modalidades de desarrollo que ha asumido el país, éstas han determinado que el sistema no sea capaz de producir empleos en cantidades suficientes y a niveles de remuneración adecuados. - Mientras no se ataquen las causas de dicho problema, la marginalidad, tanto urbana como rural, seguirá existiendo y probablemente acrecentándose.

2. Para atacar el problema del empleo en forma definitiva no bastan medidas de emergencia como la implementación de programas de construcción de viviendas (que emplean temporalmente a grandes contingentes de mano de obra); se hace necesaria una reestructuración radical de las formas de Organización Económica existentes. Esta, a su vez, solo será posible mediante formas de Organización social y Política que presionen fuertemente para que las políticas de desarrollo que asuma el país sean formuladas con miras al bienestar de la mayoría y no de una minoría privilegiada.

Con los antecedentes expuestos, se arriba a la conclusión de que las principales razones que llevaron en 1976 a modificar y adicionar los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política Federal y a dictar la Ley General de Asentamientos Humanos, como reglamentaria en su materia de aquella, fueron las siguientes:

3. Carencia (a la época) de una norma constitucional que regulara la materia urbana en el marco institucional de la función social de la propiedad. Esto es, que dicha regulación se hiciera sobre la base del principio institucional de que la Nación tiene el derecho imprescriptible de imponer modalidades a la propiedad privada, cuando así el interés público lo reclame, principio que consagra la función social de la propiedad con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población urbana y ru--  
ral.

Por lo tocante a las características de la Ley General - de Asentamientos Humanos, los antecedentes precedentemente relacionados permiten concluir que:

4. La Ley General es reglamentaria, de nivel --- constitucional, en la materia sobre la cual versa. Por esta razón pasa a ser la principal de - las "...medidas necesarias para ordenar los --- asentamientos humanos... y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y creci-- miento de los centros de población" a que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Es precisamente la ley que establece - "...la concurrencia del Gobierno Federal, de -- las Entidades y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamien--

tos humanos..." y cuya dictación ordena la frac  
ción XXIX-C del artículo 73 Constitucional. Co-  
rresponde ella a la "Ley... de la materia" a --  
que se remiten las fracciones IV y V del artículo  
115 Constitucional.

5. La Ley General distribuye y fija la competencia  
en materia de ordenación de los asentamientos  
humanos, con respecto escrupuloso del sistema  
federal de gobierno y, por lo mismo, de la -  
soberanía de los Estados y del Municipio Libre.

Asimismo confiere carácter imperativo indicativo  
a sus disposiciones respecto de las entidades  
federativas, es decir que tanto autoridades  
como terceros quedan obligados a la observancia  
de las normas de la Ley General de Asentamientos  
Humanos que mandan, prohíben o permiten y a  
las de las leyes que conforme a ella se dicten,  
como lo dispone el artículo 5. Respecto de las-  
Entidades Federativas, sus disposiciones son indic  
ativas en cuanto que ellas respetan expresamente  
la soberanía de éstas y su competencia para  
regular la materia urbana en la órbita de --  
sus jurisdicciones.

Ahora bien, conforme al régimen institucional -  
establecido en el contexto del párrafo tercero-  
del artículo 27, la fracción XXIX-C del artículo  
73 y las fracciones IV y V del artículo 115-

de la Constitución Política General, esas disposiciones indicativas pasan a la vez a ser imperativas para las Entidades Federativas, desde que la soberanía y competencia de éstas debe -- respetar el derecho de la Nación consagrado en las mismas disposiciones constitucionales (invocadas) de ordenar los asentamientos humanos a través de su Órgano propio, el Congreso de la Unión, en ejercicio del cual derecho dictó la Ley General de Asentamientos Humanos con el preciso carácter reglamentario general.

De lo anterior se colige que, desde el punto de vista de la aplicación armónica de estos principios institucionales, no es concebible que las leyes de Desarrollo Urbano y las restantes legislaciones urbanas locales pudieran contener disposiciones que se aparten o estén en contradicción con la Ley General.

Importante es señalar que la aplicación de la tesis sustentada en materia de expropiaciones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación según se ha desarrollado en los párrafos 45 a 48 para arribar a la conclusión (precedente) resulta plenamente congruente con las razones de interés nacional, anteriormente explicadas, que movieron a la reforma constitucional de 1976 y a la dictación de la Ley General.

6. Por último, la Ley General, orienta, encuadra y coordina las legislaciones de desarrollo urbano, asentamientos humanos, fraccionamientos, construcciones y demás pertinentes.

Es interesante recalcar al respecto que esta característica está fundamentalmente determinada por la exigencia constitucional y legal de que la regulación urbana, general y estatal, como igualmente las correspondientes disposiciones administrativas, deben guardar la necesaria uniformidad y coherencia para enfrentar con eficiencia y posibilidades de éxito la problemática urbana del país en toda su complejidad y magnitud.

Finalmente, por lo que dice relación con la visión global que se ha proporcionado del sistema nacional de ordenación urbana, conveniente es apreciarla al concluir este análisis desde los dos ángulos que a continuación se indican.

7. Desde luego, queda en claro que de los principios de regulación urbana sentados en la Constitución Política a raíz de las reformas y adiciones de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 y del contexto de la Ley General reglamentaria -- analizada, fluye inequívocamente un sistema nacional de ordenación urbana, si bien no bajo esta expresa denominación u otra.

8. En seguida, la exigencia que este sistema -- nacional de ordenación urbana impone de proce-- derse permanentemente al análisis y revisión de los Planes de Desarrollo Urbano, para su actua-- lización y modificación, asegura recoger en to-- do momento la realidad urbana nacional, sus mu-- taciones y requerimientos. Y la soberanía de -- los Estados (reafirmada) en sí y fijada en cuan-- to a su competencia en materia (urbana) garanti-- za por su parte que los Planes han de reflejar-- y responder a las peculiaridades locales del fe-- nómeno urbano.

No puede olvidarse al respecto, como con propie-- dad se ha señalado, que la ordenación territo-- rial y urbanística es una invitación continua-- mente abierta a la investigación concreta de la realidad económica-social y, en particular (ur-- bano) rural, de un país dado, en una determina-- da etapa de su desarrollo histórico y en la --- perspectiva del mismo.

BIBLIOGRAFIA

ASENTAMIENTOS HUMANOS. Editorial Trillas, S.A., 1a. Edición, México 1976.

ASISTENCIA TECNICA A ESTADOS Y MUNICIPIOS. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo Urbano Nacional. Comisión Editorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México 1979.

BASES E INSTRUMENTOS LEGALES. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo Urbano Nacional Comisión Editorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México 1979.

DESARROLLO URBANO. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1979.

DESARROLLO Y DEPENDENCIA EN AMERICA LATINA. Cardoso Fernando H. y Faller Enzo. Siglo XXI Editores, México 1970.

EL DESARROLLO URBANO EN MEXICO. Unikel Luis. El Colegio de México. México 1976.

ELEMENTOS PARA UNA POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA. Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. Comisión Editorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México 1977.

ESTRATEGIA Y PLAN. Matus Romo Carlos. Siglo XXI Editores, 2a. Edición México 1978.

GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Comisión Editorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México 1978.

IMPERIALISMO Y URBANIZACION EN AMERICA LATINA. Castells. M. México 1975.

LA ECONOMIA DE LOS PAISES SOCIALISTAS. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. Salvat Editores, S.A. 1a. Edición Barcelona España 1974.

MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES - LOS DERECHOS -- DEL PUEBLO MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición México 1978.

NOTAS SOBRE EL CONCEPTO DE MARGINALIDAD SOCIAL. Quijano Aníbal. Cepal 1966.

PENSAMIENTO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO SOBRE -- ASENTAMIENTOS HUMANOS. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo Urbano Nacional. Comisión Editorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México 1979.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. S.A.H.O.P., S.P.P., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. (versión abreviada) México 1978.

PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA. Guillén Romo Arturo. Editorial Nuestro Tiempo, S. A. 2a. Edición, México 1976.

SUMARIO DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo Urbano Nacional. Comisión Editorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México 1979.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Acosta Romero Miguel. U.N.A.M. México 1975.

URBANIZATION IN LATIN AMERICA. Morse Richard M. Latin - American Research Review, 1969.

#### REVISTAS Y DISCURSOS

DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Año 1, Vol. I N° 1, 2, 3, 4, 5, 6. México 1979.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año III, Tomo --- III, Números 25, 38, 42, 43. México 1975.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Período Extraordinario. Año III, Tomo III, N° 4. México 1976.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año III, Tomo --- III, N° 7, México 1976.

ESTRUCTURA JURIDICA PARA LA PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO. López Velarde Oscar. Revista

CARDINAL N° 6, 7, Págs. 17, 18 y 10, 11, 12. Facultad de Derecho, U.N.A.M. México.

ESTRUCTURA JURIDICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION Y REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO. López Velarde Vega Oscar. Revista JURIDICA, (anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana) N° 11, Págs. 371, 388. Julio 1979.

PROPOSITO DE CONTENIDO SOCIAL. Revista "Económica". Económico N° 109. México 1982.

TERMINOLOGIA DE URBANISMO. Landa Horario. CIDIV, INDEC. México 1976.

#### LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (D. O. del 26 de mayo de 1976).

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (D. O. del 29 de diciembre de 1976 y 29 de diciembre de 1982).

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I y IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, RELATIVAS A LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DE LA NACION (D.O. del 21 de enero de 1926).

LEY SOBRE CONSTRUCCION DE CAMINOS EN COOPERACION CON --  
LOS ESTADOS (D. O. del 8 de mayo de 1934).

LEY FEDERAL DE EXPROPIACION (D. O. del 25 de noviembre-  
de 1936).

LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES, REGLAMENTARIA DE LA -  
FRACCION II DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (D. O. del -  
31 de diciembre de 1940).

LEY FEDERAL DE ESTADISTICAS (D. O. del 6 de julio de --  
1946).

LEY DE TERRENOS NACIONALES, BALDIOS Y DEMASIAS (D. O. -  
de 7 de febrero de 1951).

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (D. O. del 30 de enero  
de 1969 y del 15 de enero de 1980).

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA (D. O. del 16 de abril -  
de 1971).

LEY GENERAL DE POBLACION (D. O. del 7 de enero de 1974).

LEY DE DESAROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (D. O. del  
7 de enero de 1976).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS -  
HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS ( D. O. del 16 de agosto de --  
1977).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION (D. O. del 6 de julio de 1977, reformado en el D. O. del 21 de febrero y 20 de agosto de 1980).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (D. O. de 3 de mayo de 1979).

REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL (D. O. del 6 de mayo de 1980).

REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL (D. O. de 30 de agosto de 1978).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION DE OPERACION ECONOMICA DEL PLAN DIRECTOR A QUE SE REFIERE LA FRACCION III DEL ARTICULO 35 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (D. O. del 30 de abril de 1976).

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION (D. O. del 17 de noviembre de 1976).

REGLAMENTO DE ZONIFICACION PARA EL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL (D. O. del 23 de noviembre de 1976).

REGLAMENTO DE PLANES PARCIALES (D. O. del 9 de diciembre de 1976).

REGLAMENTO DEL REGISTRO DE PLAN DIRECTOR PARA EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (D. O. del 10 de diciembre de 1976).

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, CONFORME AL CUAL EL GOBIERNO FEDERAL PARTICIPARA EN EL ORDENAMIENTO Y REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL PAIS (D. O. del 19 de mayo de --- 1978).

DECRETO POR EL QUE SE INTREGRA LA COMISION NACIONAL DE-DESARROLLO URBANO (D. O. de 16 de junio de 1977).

DECRETO POR EL QUE SE INTEGRA LA COMISION NACIONAL DE -DESARROLLO REGIONAL Y URBANO (D. O. del 28 de junio de-1976).

DECRETO POR EL QUE SE DECLARA ZONA CONURBADA LA COMPRENDIDA POR LAS AREAS CIRCULARES GENERADAS POR UN RADIO DE 30 KMS. CADA UNA, CUYOS CENTROS ESTAN CONSTITUIDOS POR-LOS PUNTOS DE INTERSECCION DE LA LINEA FRONTERIZA ENTRE LOS ESTADOS DE COAHUILA Y DURANGO (D.O. del 6 de octu--bre de 1976, 16 de junio de 1977).

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982 (D. O. del 17 de abril de 1980).

DECRETO QUE ESTABLECE LOS ESTIMULOS FISCALES PARA FOMENTAR LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL (D.O. del 1° de septiembre de 1980).

ACUERDOS POR EL QUE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS CON LA PARTICIPACION QUE CORRESPONDA POR PARTE DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESU--PUESTO Y CON EL AUXILIO DE LA COORDINACION GENERAL DE -

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA FORMULARA EL PROGRAMA NACIONAL DE DESCONCENTRACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL - (D. O. del 16 de enero de 1978).

ACUERDO POR EL QUE SE CREA UN CENTRO SAHOP EN CADA ESTADO DEL PAIS (D.O. del 4 de febrero de 1974).

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE ESTIMULOS FISCALES (D.O. del 1° de febrero de 1979).

CONVENIO QUE POR LA AMPLIACION DE LA ZONA COBURBADA DE LA LAGUNA, CELEBRAN POR UNA PARTE, EL GOBIERNO FEDERAL-POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS-Y OBRAS PUBLICAS, POR UNA SEGUNDA PARTE, LOS GOBIERNOS-DE LOS ESTADOS DE COAHUILA Y DURANGO (D.O. de 4 de octubre de 1973).

INSTRUCTIVO PARA DESINCORPORAR LOTES DE COLONIAS DE SU-ACTUAL REGIMEN JURIDICO, PARA INTEGRARLOS A PROPIEDAD -PRIVADA URBANA (D.O. de 6 de marzo de 1980).