

Universidad Nacional Autónoma de México
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



PLANES MUNICIPALES 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:

Leticia Eugenia Hernández Valdez



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.

INDICE

	Pág.
PROLOGO	I
CAPITULO I	
PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	
1. Tendencias demográficas.	1
2. Predicciones demográficas y teorías sobre la población.	4
3. Crecimiento de la población y expansión de las ciudades.	9
4. La migración rural-urbana.	13
5. Consecuencias de las tendencias actuales demográficas y de urbanización.	15
5.1 Escasez de recursos naturales.	15
5.2 Desequilibrios sociales.	17
5.3 Insuficiencia de viviendas.	19
5.4 Insuficiencia de empleos.	22
5.5 Factor educativo.	24
5.6 Insuficiencia de servicios públicos.	26
6. Deterioro ambiental.	28

CAPITULO II

POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

	Pág.
1. Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	36
2. Política Demográfica de México.	39
3. Decreto por el que se establecen Zonas Geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, Pre - visto por el Plan Nacional de Desarrollo <u>Ur</u> bano.	43
4. Política de Empleo.	49
5. Política Habitacional.	57
6. Políticas para Mejorar y Regular el Medio - Ambiente.	64

CAPITULO III

ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1. Atribuciones de la Federación.	74
2. Atribuciones de las Entidades Federativas.	81
3. Atribuciones y estructura orgánica de los Municipios.	87

	Pág.
4. Relaciones entre la Federación, entidades federativas y Municipios.	95
5. Problemática municipal.	100

CAPITULO IV

PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO

1. Sistema de autoplaneación.	107
2. Asistencia técnica a los Municipios.	110
3. Plan Municipal de Desarrollo Urbano.	117
3.1 Nivel Normativo.	118
3.2 Nivel Estratégico.	133
3.3 Nivel de Corresponsabilidad Sectorial.	135
3.4 Nivel Instrumental.	136
CONCLUSIONES.	138
NOTAS.	145
BIBLIOGRAFIA.	149

CAPITULO I

PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

I.- TENDENCIAS DEMOGRAFICAS.

Estamos presenciando el climax de una aceleración del crecimiento de la población mundial que empezó aproximadamente hace unos 200 años cuando el progreso de la medicina hizo disminuir la mortalidad, coincidiendo con el comienzo de la Revolución Industrial en Europa. Antes de esa fecha durante los diez mil años o más transcurridos desde el comienzo de la Era Agraria, el género humano aumentó muy lentamente, tardándose un promedio de mil años en duplicar su número, contrariamente, el aumento de los dos últimos siglos ha sido explosivo. Entre 1750 y 1900 la población se duplicó en aproximadamente cincuenta años, elevándose de unos ochocientos millones a un millón seiscientos cincuenta mil. Este proceso se aceleró durante la primera mitad del siglo XX, pues la población aumentó en un cincuenta por ciento aproximadamente entre 1900 y 1950, en ese lapso la tasa de crecimiento anual fue de 0.8 por ciento, en el período de 1950-1960 fue de 1.8 por ciento y en el de 1960-1970 subió a 1.9 por ciento. A este paso las cifras se duplican en unos treinta y siete años. (1)

En la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest, Rumania en 1974 organizada por las Naciones Unidas, se afirmó que la estructura del matrimonio tardío en los países industrializados contrasta con el matrimonio temprano de los países en desarrollo, la tasa de fecundidad resulta mayor en -

estos últimos, por otro lado, en los primeros la mortalidad - disminuyó con lentitud y en forma gradual, en oposición a la - rápida reducción de ella en los segundos.

En la mayoría de los países en desarrollo la tasa de fecundidad ha bajado muy poco, mientras que en los desarrollados ha disminuido significativamente.

En los países de América Latina, Africa y Asia no obstante que tienen una gran variedad de estructuras familiares - al igual que tasas de crecimiento poblacional muy diferentes, - se ha iniciado en la mayoría de ellos una declinación de la - mortalidad, siendo su crecimiento demográfico aún muy alto.

La mejora en las condiciones básicas de vida como el - mayor suministro de alimentos, mejor nutrición y los progresos científicos y tecnológicos en el campo de la salud y la medicina, son la principal causa de una disminución rápida de la mortalidad.

Las tendencias históricas de los países desarrollados - se ajustan a esa trayectoria, el crecimiento de su población - se aceleró cuando empezó su desarrollo.

En los países en vías de desarrollo, la reducción de - la mortalidad se vió impedida durante el siglo XIX debido a su atraso económico y científico, en consecuencia, el aumento de la población fue menor al de los otros países a pesar de sus altas tasas de natalidad. El crecimiento demográfico se aceleró durante la primera mitad del presente siglo, sobre todo después de la Primera Guerra Mundial cuando las tasas de mortalidad comenzaron a decrecer en forma más rápida, esta tendencia se acentuó a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En los países en desarrollo antes de la década de 1960, la disminución de la mortalidad no era contrarrestada por una -

baja de la fecundidad, sino por el contrario, la tasa de natalidad subió exageradamente.

Los países en desarrollo entraron hace unos cuarenta años en la etapa de la rápida disminución de la mortalidad, y sus temores por las repercusiones de sus tendencias demográficas no se deben tanto al crecimiento poblacional sino a la magnitud de su aumento.

Se ha dicho que en el año 2000 el mundo estará tres veces más poblado que el actual, por lo que existe una inquietud muy difundida sobre las consecuencias que podría originar una población en constante crecimiento.

En consecuencia, las políticas de población deberán tener como meta, conseguir un equilibrio demográfico a base de bajas tasas de mortalidad y natalidad, que se pueda mantener a lo largo de un prolongado futuro en el mundo y en cada una de sus regiones. (2)

La población mundial en general está creciendo en tal proporción que ha originado graves desequilibrios en el medio del hombre y en él mismo.

La vida en las ciudades en un futuro próximo llegara a ser insostenible, tanto por la contaminación del ambiente como por el incremento de las tensiones sociales e insuficiencia de servicios públicos.

Se considera que la modernización, el desarrollo y las mejores condiciones de vida que traen consigo contribuyen a reducir las tasas de natalidad, por otra parte, se dice que puede que no se logre el desarrollo mientras continúe la elevada tasa de crecimiento poblacional.

La experiencia histórica unida a la evolución económica y social, sugieren que ha medida que progresa la moderniza-

ción las poblaciones experimentarán un proceso que hará más lento su crecimiento. (3)

Se ha comprobado que una baja de fecundidad va asociada a mayores ingresos, mejor educación a los hijos y un nivel de vida más elevado para la familia.

2.- PREDICCIONES DEMOGRÁFICAS Y TEORIAS SOBRE LA POBLACION.

Toda predicción se basa en la observación de las tendencias más recientes de una determinada población, incluyendo muchas variables tales como la natalidad, mortalidad, fecundidad, estructura por edades y nupcialidad.

El año 2000 ha sido por ahora la meta de muchas predicciones, las cuales suelen variar según los autores y organismos.

Desde hace varios años un gran número de organismos y demógrafos han insistido en la necesidad de llegar a un crecimiento cero.

El demógrafo francés W. Fisher dijo que, el crecimiento cero podría significar dos cosas: consecución de un promedio familiar de 2.2 niños, cifra suficiente para reemplazar a la generación de padres, o bien adecuación del número de nacimientos al de defunciones. (4)

El alemán Kurt Wuitthauer afirmó que, la población mundial experimentaría en 1975 una estabilización relativa, para comenzar a disminuir a finales de este siglo. (5)

Las proyecciones del Banco Mundial establecieron para el año 2000 una tasa neta de reproducción de 1.0 y una población de 5,916,000,000 habitantes en caso de que se desplie -

guen los máximos esfuerzos para generalizar la planificación familiar. En caso de que la planificación se realizara a escala más lenta habría 6, 690, 000, 000 habitantes para ese año.(6)

Respecto a las estadísticas poblacionales Pierre George dijo lo siguiente: "La experiencia demuestra que en lo concerniente a la evolución de las poblaciones, es muy difícil - que coincida la realidad con lo previsto por los estudios más rigurosos. Resulta juicioso aún siendo conscientes de la gravedad de los problemas , no sobrepasar los pronósticos más allá de una generación. Por otra parte, el geografo ha de rechazar la consideración a escala planetaria. Es en el marco de cada país, de cada mutación económica y social, nacional o regional donde se modelan las realidades demográficas a medio y largo plazo y en el marco de unas perspectivas que no podrían ser dictadas por expertos."(7)

Por consiguiente, es difícil creer en la validez absoluta de las cifras actuales y todavía más en las proyecciones a escala mundial.(8)

Por otro lado, las relaciones entre el crecimiento de la población y la evolución económica, han sido objeto de diversas controversias que han dado lugar a teorías divergentes sino contrapuestas.

El modelo de Malthus elaborado a principios del siglo XIX, afirmó que la población crece en forma geométrica y los alimentos en forma aritmética, es decir, que la población se multiplica más rápidamente que los alimentos. Dijo que si no se controlaba el crecimiento excesivo de la población se producirían aberraciones morales, vicios y miserias, para evitar ese crecimiento no proponía el control de la natalidad sino la abstinencia sexual y el retardo del matrimonio.

Para disminuir la densidad y el volúmen de la población proponía la anticaridad, que significaba suprimir la ayuda a los desvalidos, para que así no pudieran alcanzar la edad de reproducción y tuvieran hijos que aumentara el número de pobres.

Malthus se mantuvo ajeno a los grandes progresos técnicos realizados en su tiempo, pensaba que cualquier aumento de la productividad agrícola e industrial iría seguido de un incremento rápido de la población, la cual consumiría toda la producción existente dejando así a la humanidad en un mundo de pobreza.

Malthus expresó lo siguiente: "Afirmo que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre... Basta con poseer las más elementales nociones de números para poder apreciar la inmensa diferencia a favor de la primera de estas dos fuerzas. Para que se cumpla la ley de nuestra naturaleza, según la cual el alimento es indispensable para la vida, los efectos de esas dos fuerzas tan desiguales han de ser mantenidas al mismo nivel. (9)

Otra teoría es la demográfica, cuyos representantes - Comte, Durkeim, Summer y Ratzel estudiaban las correlaciones que existían entre el aumento de la población y fenómenos tales como ideologías, religión, propiedad, posesión, prosperidad económica y técnicas de reproducción. Esta doctrina al igual que la de Malthus, sostiene que la población excesiva - tiene consecuencias negativas en el bienestar de la sociedad - y éste aumenta si disminuye el número de pobladores.

El Banco Mundial publicó en 1972 un documento sobre - Planificación Demográfica, en el cual se afirmó que el efecto

más seguro e inmediato que una política demográfica ejerce sobre un país, se traduce en su renta per cápita, lo que a su vez permite el ahorro mayor y un financiamiento de niveles más elevados de acumulación de recursos, tanto materiales como humanos. También señaló que los problemas de desempleo y los derivados de las desigualdades en la distribución de las riquezas, se ven atemperados al disminuir la fecundidad. Finalmente, en cualquier sistema social o político la fecundidad elevada siempre tiende a agravar las desigualdades en la distribución de los ingresos de la riqueza. (10)

Otra corriente de teorías afirma todo lo contrario que las anteriores, pues considera que es más ventajoso el aumento de la población para el desarrollo económico y bienestar social del país.

Entre otras teorías se encuentra el modelo de Marx, el cual se encuentra basado en el concepto de plusvalía, y se reduce a señalar que por la vía del crecimiento demográfico, del subconsumo de los trabajadores y de las innovaciones técnicas, el sistema capitalista entrará en crisis.

Señaló lo siguiente: "El incremento de la población favorece la evolución histórica y social, por tanto, es un fenómeno deseable" (11)

Existe una posición intermedia que reconoce los posibles beneficios del crecimiento de la población, pero también ve las altas tasas de crecimiento como un impedimento para lograr el desarrollo socioeconómico.

Colin Clark señaló que aunque el crecimiento de la población puede crear problemas en las comunidades que sigan utilizando los métodos tradicionales de producción, sobre todo en el sector agrícola, este mismo hecho es la única fuerza ca

paz de transformar las comunidades en sociedades con un sistema moderno de producción.

Dijo que a la vez que el crecimiento demográfico pone en crisis al sistema productivo de una sociedad, le comunica el estímulo necesario para que cambie sus métodos viejos y los haga más eficaces; dando por consecuencia un aumento en la productividad agrícola e industrial.

La historia confirma lo dicho, el despegue económico de los países occidentales coincidió con el comienzo de una aceleración demográfica.

Clark afirmó que cuando la población crece se producen nuevos estímulos de ahorro, a la inversión y al descubrimiento y aplicación de nuevas técnicas. (12)

Alfred Sauvy por su parte, dijo que no podía haber progreso económico sin crecimiento de la población.

Un grupo de expertos de Massachusetts Institut Of Technology en Boston, declararon que ya no era posible reducir las tasas de crecimiento poblacional antes del año 2000, por mucho que se reduzcan las tasas de natalidad, puesto que la mayoría de los que serán padres para ese año ya han nacido. Aún así si no se establece un control drástico de los nacimientos, la población se duplicaría en el período del año 2000 al año 2030.

La proyección de las tasas actuales de crecimiento demográfico y consumo de recursos, indica lo sería que puede ser la situación si no se toman medidas urgentes para cambiar el curso de ese crecimiento.

Las políticas que se dicten en relación con la familia y la población son responsabilidad de cada Gobierno.

En la actualidad, muchos países están examinando las-

formas de orientar las tasas de crecimiento poblacional en las direcciones más convenientes para el interés nacional. La mayoría se inclina por una disminución en la tasa de crecimiento.

Las medidas que se tomaran para solucionar esa problemática, podrían ir acompañadas de otras más generales como la reorientación de la migración interna para alejarla de las ciudades congestionadas, el estímulo del empleo de actividades no urbanas y la difusión de nuevos enfoques del espaciamiento de los hijos y de la reducción de la familia.

3.- CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y EXPANSION DE LAS CIUDADES.

Ni la tierra está formada en forma proporcional, ni el crecimiento de la población responde al mismo ritmo en los diferentes países.

El siglo XX representa para México cambios demográficos trascendentales. De bajas tasas de crecimiento de la población al principio de siglo, se requirió cerca de 50 años para alcanzar tasas tres veces más altas.

México se sitúa entre uno de los líderes de Latinoamérica con respecto al grado de crecimiento demográfico y de urbanización.

Datos preliminares del último Censo General de Población y Vivienda, señalaron para el país, una población de 67,383,000 habitantes, una tasa de natalidad de 34.4 por ciento una tasa de mortalidad de 7.5 por ciento y una tasa de crecimiento natural de la población de 2.7 por ciento.(13)

El Consejo Nacional de Población basándose en el X --

Censo de Población y Vivienda, estimó para el área metropolitana de la ciudad de México una población de 14, 445, 000 habitantes en el año de 1980, para el área metropolitana de Guadalajara 2, 856, 000 habitantes y para el área metropolitana de la ciudad de Monterrey una población de 2, 166, 000 habitantes.

Como consecuencia del comportamiento de las tasas demográficas y de las edades promedio de nuestra población, se desprende que México es un país joven, pues el grueso de sus habitantes según el último Censo General de Población y Vivienda comprende edades que van de 0 a 20 años.

Datos censales indican que el crecimiento natural de la población total en el año de 1950 fue de 2.9 por ciento, en el año de 1960 fue de 3.5 y en 1970 de 3.4, para finalmente bajar en 1980 a 2.7 por ciento. (14)

No obstante que el crecimiento demográfico está disminuyendo como lo demuestran las cifras anteriores, resulta demasiado alto en comparación con el de otros países.

Si el crecimiento demográfico continúa sin que se lleven a cabo las políticas necesarias para frenarlo, la hipótesis general es de que para el año 2000 se tendría una población de 155, 000, 000 de habitantes en todo el país, con una distribución por edades aún más rejuvenecida que la actual. Si se adoptan las medidas necesarias, tendríamos una población de 135, 000, 000 de habitantes y si se establecieran medidas más eficaces e intensas para ese año seríamos en el país 125, 000, 000 de habitantes. (15)

Por otro lado, las ciudades han crecido vertiginosamente al ritmo de la industria, transformando el sistema de vida y de trabajo antes lento y tradicional.

La gente se ha ido concentrando en las principales ciudades como son el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, atraída en gran parte por el grueso de la industria ubicado en ellas, originando su expansión espectacular.

Las gentes que vivían alrededor de las ciudades poco a poco se han ido asentando en ellas, luego lo han hecho gentes provinientes de más lejos, campesinos a los que les atrae las ciudades. El aumento en el volúmen de las ciudades principales han absorbido a pequeños y medianos núcleos de población adyacentes, que llegan a confundirse en uno solo, formando grandes conurbaciones que terminan con los límites políticos y territoriales de las ciudades, como está sucediendo con la zona metropolitana de la ciudad de México. Finalmente, las conurbaciones llegarán a formar megalópolis, que son ciudades de dimensiones gigantescas.

El equilibrio urbano-rural se desplaza hacia un mundo de habitantes de ciudades.

Entre los factores que originan el rápido crecimiento de nuestras ciudades, se encuentra la llegada masiva de gente proviniente del campo y de las ciudades medianas en busca principalmente de empleo, a fin de mejorar sus condiciones de vida.

El proceso de urbanización en nuestro país, es de tal ritmo y magnitud que está sobrepasando al de algunos países con alto grado de industrialización y desarrollo.

La explosión demográfica incide sobre el proceso de urbanización, ya que por un lado, la población radicada en las ciudades crece, aunque la tasa de natalidad de las zonas urbanas es menor que en las zonas rurales, y por otro lado, las ciudades reciben a una gran cantidad de emigrantes que au

menta su congestionamiento.

La acelerada urbanización está ocasionando graves contradicciones sobre el espacio, como la existencia de grandes zonas vacías de población frente a enormes zonas exageradamente saturadas, lo que trae por consecuencia una grave desproporción en la distribución geográfica de los habitantes.

Este fenómeno está originando también, la ampliación en la diferencia de los niveles de servicios entre las grandes zonas metropolitanas, las medianas ciudades y entre las zonas rurales principalmente.

La propia urbanización ha propiciado igualmente, la concentración de la mayor parte de la actividad económica e industrial en las grandes ciudades.

Se dice que las aglomeraciones urbanas aumentan conforme aumenta la población, pero el hacinamiento tiene que ver más con la distribución de la población en el espacio que con el aumento de ésta, y el hacinamiento crece cuando la gente tiende a concentrarse en determinadas zonas.

Se considera que entre las causas de la acelerada urbanización del país, está la propia configuración del territorio mexicano, ya que su orografía desigual y sus precipitaciones pluviales irregulares han propiciado una desigual distribución de la población, concentrándose en el centro y en algunas ciudades fronterizas del norte.

La alta tasa de crecimiento poblacional y las desigualdades regionales, originan importantes corrientes migratorias del campo hacia las grandes ciudades, trayendo por consecuencia un fuerte crecimiento de éstas y un casi nulo crecimiento de las zonas rurales y de las ciudades medianas.

Las ciudades aumentan y se expanden devorando valio -

sas tierras de cultivo. Las autopistas y carreteras se expanden por doquier, afectando en muchas ocasiones tierras de cultivo y de alta calidad o dañando los medios ecológicos de especies vegetales o animales. (16)

En fin, son serias las evidencias y las amenazas que se perfilan de no controlarse el uso intensivo de la tierra y de la tecnología, a la par que la aplicación de medidas para regular el incremento de la población y evitar la exagerada concentración de los asentamientos humanos, de la industria y de las actividades económicas.

4.- LA MIGRACION RURAL-URBANA.

Muchos de los problemas por los que atraviezan nuestras ciudades, se atribuyen en gran parte a su exagerada y desordenada urbanización, la cual se ve alimentada día con día con la llegada de grandes corrientes de gente proveniente principalmente de zonas rurales.

Entre las causas que originan la emigración rural hacia otras áreas, están la escasez de tierras cultivables y la falta de empleos.

Los elementos que hacen a las grandes ciudades centros de atracción consisten en mayores oportunidades de empleo, mejores salarios, centros de salud, mejores centros educativos y otros servicios sociales.

Las ciudades no tienen la suficiente capacidad económica para generar empleos y absorber a los inmigrantes. La mayoría de la población transferida del campo a la ciudad no se integra debidamente a la vida urbana y vegeta en la gama -

de servicios no calificados, con ingresos muy precarios y con lapsos de desocupación.

El Consejo Nacional de Población estimó en 1980, que el área metropolitana de la ciudad de México recibe poco más del 50 por ciento de la migración total de país.

Se ha calculado que nuestra capital crece diariamente en 1650 personas, 1.200 corresponden al crecimiento natural y 500 a la migración, o sea que por cada dos niños que nacen - llega un nuevo inmigrante. (17)

Las principales corrientes migratorias, 80 por ciento, provienen de nueve entidades: Guadalajara, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecaz, estos Estados son fuente de numerosos emigrantes y pierden población en altas cantidades que varían de -0.8 por ciento hasta -2.8 por ciento anual. (18)

Una gran proporción de inmigrantes rurales llegan a - habitar en viviendas improvisadas que se sitúan en las afueras de las ciudades o suelen invadir terrenos ejidales o particulares, dando lugar a enormes asentamientos irregulares que reciben el nombre de ciudades perdidas.

La tendencia a la concentración de la población provocada por los movimientos migratorios, incide en diferente grado en el desarrollo de las entidades federativas, por lo que se hace necesaria una política regional demográfica que coadyuve a modificar el carácter concentrador de la dinámica migratoria actual, para propiciar el desarrollo de las regiones atrasadas y lograr el equilibrio entre población, actividad económica y recursos naturales.

Gustavo Cabrera expresó que, el objetivo general de - la política migratoria debe ser: "Modificar la intensidad y -

destino de los flujos migratorios para reordenar el desarrollo regional y la distribución de la población".(19)

Asimismo, manifestó que las corrientes migratorias son difícilmente modificables a corto plazo, por lo cual la estrategia migratoria que se aplique deberá actuar sobre los incrementos anuales de recursos, aprovechando la estructura socioeconómica existente. Para cambiar la dirección de las corrientes hacia otras ciudades con suficiente capacidad para absorberlas, se debe tomar en cuenta la distancia geográfica que existe entre las áreas que expulsan a la gente y los lugares de atracción, con el fin de evitar la reorientación hacia ciudades lejanas y sin nexo alguno entre ellas.

Por otro lado, el investigador Arturo Ortiz Wadgymar declaró lo siguiente: "El problema del crecimiento urbano de la ciudad de México a nuestro juicio, ya no es de que manera satisfacer las necesidades de servicios y de transporte de una población que excede de los doce millones de habitantes, sino de que manera desarrollar otros polos de atracción que vuelvan atractivo el traslado de campesinos sin tierra por un lado, de obreros en busca de trabajo y de empleados públicos y privados; es decir, crear las llamadas metrópolis de equilibrio que sirvan de bordos de contención de la migración provincial, para lo cual se hacen necesarias fuertes inversiones planeadas, sobre todo en la creación de fuentes permanentes de empleos que enraícen a la población definitivamente.(20)

5.- CONSECUENCIAS DE LAS TENDENCIAS ACTUALES DEMOGRAFICAS Y DE URBANIZACION

5.1.- ESCASEZ DE RECURSOS NATURALES.

La tendencia actual del crecimiento de la población es

tá ocasionando problemas a la economía nacional para producir los alimentos necesarios a fin de satisfacer la demanda.

Se calcula que el tamaño de nuestra población en el futuro será mucho mayor que el actual, al mismo tiempo que se presentará la imposibilidad de producir alimentos suficientes para sostenerla.

El hambre y la desnutrición no son fantasmas que se perfilan, sino realidades trágicas que están aconteciendo.

Existen sectores de la población que viven en zonas donde el suministro de víveres es muy precario, esos sectores generalmente tienen una alta tasa de natalidad lo que impide que los alimentos sean suficientes.

Al respecto, el doctor Rafael Ramos Galván expresó lo siguiente: "Muchos mexicanos están grave y crónicamente dañados por la desnutrición, padecen hambre y esa situación ha de agravarse en el porvenir, especialmente en el área rural". (21)

Una de las metas del Gobierno Mexicano ha sido cubrir la fuerte demanda de alimentos y mejorar la dieta del mexicano, para ello, se ha instituido el Sistema Alimentario Mexicano, el cual tiene como uno de sus principales objetivos llevar al campo mejores y más baratos recursos financieros.

Para satisfacer las necesidades del hombre se requiere de las rocas, de los minerales, del suelo, del agua, de la energía solar; sin embargo, nadie sabe con exactitud las reservas minerales que existen, las tierras nuevas que pueden adaptarse a la producción agropecuaria y hasta donde se pueden reutilizar las aguas dulces. (22)

Durante mucho tiempo se creyó que la demanda ejercida por la población, correspondía a las posibilidades de la Tierra y a la absorción de desechos. Sólo hace unas cuantas década

das se comenzó a pensar se estaba llegando al límite de la capacidad de la carga de la Tierra, debido a los problemas que se vienen presentando como la impureza del agua y del aire, - la falta de lugares para la recreación y las repercusiones - negativas de la vida urbana acelerada en la mente y en el - cuerpo del individuo. (23)

El crecimiento acelerado de la población ha contribuido a que se haga una fuerte utilización del agua, del suelo y de los bosques, así como al rápido aumento en el consumo de energía y minerales.

5.2.- DESEQUILIBRIOS SOCIALES.

Los fenómenos de sobreurbanización(24) y la concentración de los asentamientos humanos están originando en nuestro país graves desequilibrios entre los que se encuentran: insuficiencia de empleos, carencia de viviendas, de centros de salud y educativos, falta de servicios públicos, contaminación, hacinamiento, crisis emocionales y problemas sociales.

Un aspecto visible de este proceso, es la proliferación de barrios de crecimiento espontáneo alrededor de las ciudades, habitados por gente que emigra del campo principalmente.

Las ciudades acarrear graves problemas en el ánimo del inmigrante rural, su situación emocional se complica con su desarraigo respecto de su lugar de origen, así como por su falta de identidad con el medio y las condiciones socioeconómicas que le rodean, provocándole frustración, impotencia y angustia. Las tensiones de estas condiciones de vida generan en los habitantes conductas antisociales y agresivas - -

lo que contribuye a que exista un alto grado de alcoholismo, - delincuencia, baja productividad en el trabajo y subempleo. - (25)

Le Courbusier afirmó lo siguiente: "El empleo de la máquina ha transformado por completo las condiciones de trabajo. Ha roto un equilibrio milenario asestando un golpe mortal al artesanado, vaciando los campos, engrosando las ciudades.. Un ritmo furioso que unido a una desalentadora precariedad, - desorganiza las condiciones de la vida al oponerse a la conformidad de las necesidades fundamentales. Las viviendas abrigan mal a las familias...El mal es universal y se expresa en las ciudades, por un hacinamiento que las convierte en presa del desorden, y en el campo, por el abandono de numerosas tierras de cultivo." (26)

Las ciudades contienen la sociedad más heterogénea - sus habitantes difieren en todo: vestido, creencias, trabajo, educación, costumbres, etc. La ciudad está en constante cambio y evolución.

La zona metropolitana de la ciudad de México es uno de los más dramáticos ejemplos de nuestro desequilibrado desarrollo, ya que encierra los mayores contrastes, al hablar de ella es imposible dejar de enumerar datos que describen la monstruosa magnitud de esta urbe y de sus problemas. En esta zona existe cada vez un número mayor de inmigrantes, lo que origina que la contaminación, el ruido, el tráfico, tengan un índice que en ocasiones supera al de las ciudades altamente industrializadas, por otro lado, concentra la población económicamente activa, la industria y la prestación de servicios.

La Doctora Magdalena Luna Abascal expresó lo siguiente "angustia, frustración, neurosis colectiva, falta de comunica

ción y una violencia extrema es lo que existe en la ciudad de México. En el Distrito Federal la gente se pelea por cosas mí nimas, todos quieren ganar un sitio para estacionar su auto - móvil. En una ciudad tan densamente poblada quien gana es el más hábil e ingenioso , originando una serie de trastornos - difíciles de aliviar.

En la ciudad de México suceden choques, violencias y conflictos patológicos, como ocurre en las grandes urbes, don de la sobrepoblación evita mayores oportunidades de empleo y por lo tanto, el beneficio de obtener mayor salario". (27)

Por su parte, el Doctor Fernando García Rojas afirmó que la explosión demográfica, el hacinamiento y la promiscuidad, son factores que provocan la violencia en el individuo.- La deshumanización de éste, se debe al desarrollo urbanístico y al crecimiento inmoderado de la ciudad. La violencia se manifiesta a través de la farmacodependencia, como producto de frustraciones que instrumentan la comisión de delitos, que en ocasiones pueden llegar hasta el homicidio.

"La convivencia se hace precaria y la violencia se extiende hasta la familia". (28)

5.3.- INSUFICIENCIA DE VIVIENDAS.

La demanda de viviendas se presenta en nuestro país - al igual que en muchos otros, como una petición angustiosa de alojamiento en números superiores a las posibilidades.

El problema de la vivienda no escapa de las características tan funestas que originan la concentración humana y el acelerado crecimiento de las ciudades.

La expansión y crecimiento desorbitante de las aglome

raciones urbanas conllevan a una multitud de problemas tales como, especulación de terrenos, aumento en el espacio de las viviendas y ocupación de tierras de cultivo para la construcción de fraccionamientos urbanos, cambiando así el uso agrícola de la tierra.

La población tiende a concentrarse en tres zonas: área metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Las grandes ciudades como polo de atracción de las corrientes demográficas del interior del país, carecen generalmente de zonas adecuadas para su crecimiento, de empleos, viviendas y servicios públicos suficientes para satisfacer la creciente demanda.

Las viviendas terminan por encarecerse limitando aún más a las personas de escasos recursos para obtenerlas.

Una gran proporción de emigrantes rurales llega a las ciudades a habitar en refugios temporales o movibles que suelen situarse en las afueras de las ciudades o invadir terrenos ejidales o particulares, originando los llamados cinturones de miseria o núcleos habitacionales paupérrimos que terminan por convertirse en ciudades perdidas, en donde las condiciones de vida de sus habitantes son muy precarias.

Datos censales indican que el número de viviendas ha aumentado a través de los años, así como el número de habitantes que la integran, en 1950 había 5, 259, 000 viviendas en el país, con un promedio de habitantes por vivienda de 4.9 por ciento; en el año de 1960 había 6, 409, 000 viviendas con un promedio de habitantes de 5.5; en 1970 había 8, 286, 000 viviendas con un promedio de habitantes de 5.8; para 1980 había 12, 217, 000 viviendas con un promedio de habitantes de 5.5 -

por ciento, esta cifra bajó en relación con la del decenio anterior. (29)

En 1970 el crecimiento de la vivienda indicaba un peligroso déficit, pues su tasa de crecimiento resultaba inferior a la de crecimiento demográfico, se calculaba en todo el país un déficit de 2 millones de viviendas y en la ciudad de México de 774 800 viviendas.

La Cámara de Comercio de la ciudad de México señaló que en 1982 habría un déficit habitacional en la ciudad capital de 1, 765, 587 viviendas.

Victor Ramírez Izquierdo afirmó que: "Si se considera que para el año 2000 el crecimiento de las viviendas deberá satisfacer no solamente las necesidades derivadas del crecimiento demográfico, sino además contribuir a la superación del déficit actual, es necesario que el crecimiento de ese satisfactor permita alcanzar para ese año, una relación de 4.0 habitantes por vivienda y considerando que para esa época existía una población de 115, 0003, 000 personas en el país, la relación anterior arroja un total de 28, 008, 000 viviendas que será necesario existan en el mencionado año." (30)

Entre las necesidades básicas de la población que en primer lugar deben satisfacerse se encuentra la vivienda, para ello, es necesaria la intervención del Estado, actuando como director y vigilante de las políticas que se dicten con el fin de subsanar dicha necesidad.

Dentro de la problemática del crecimiento urbano, ocupa un lugar destacado el esfuerzo institucional en materia de vivienda que ha venido desarrollando el gobierno mexicano.

Se han establecido importantes mecanismos, entre ellos destaca la creación del Fondo Nacional de la Vivienda pa

los trabajadores y del Fondo Nacional para los Trabajadores - al Servicio del Estado.

5.4.- INSUFICIENCIA DE EMPLEOS.

Entre las consecuencias que originan el acelerado crecimiento de la población y la alta tasa de urbanización del - país, se debe incluir la insuficiencia de empleos.

Es evidente que cuando la población crece con rapidez también aumentará la fuerza de trabajo y el número de perso - nas que buscan empleo por primera vez.

Hasta ahora, la economía nacional no ha sido capaz de crecer con suficiente rapidez para generar las nuevas plazas - que requiere el aumento explosivo de la población.

Como la estructura de edad de la población depende de las tasas de crecimiento de la misma, es lógico que si existe una alta tasa de natalidad y baja tasa de mortalidad, el resul - tado sea el aumento en la proporción de jóvenes que partici - pan en determinadas actividades, a esa situación se le conoce como rejuvenecimiento de la población y se está presentando - en nuestro país. (31)

La fuerza de trabajo en México a pesar de que no deja de incrementarse aceleradamente, disminuye en términos relati - vos a la población, ya que la mayoría de los habitantes no - tienen la edad para trabajar, por lo tanto, el rejuvenecimien - to de la población incide en el aumento de la tasa de depen - dencia y presenta un aspecto negativo en la proporción de tra - bajo.

La población económicamente activa, formada por perso - nas con edades de 12 años y más incorporadas al mercado de -

trabajo, según datos del último Censo General de Población y Vivienda, estaba compuesta de 23, 688, 000 personas y la población económicamente inactiva de 12 años y más, estaba formada de 18, 975, 000 personas. (32)

Juan Sánchez Ramírez aseguró que los campesinos que se emplean en faenas agrícolas como la siembra de algodón, recolección de frutas o siembra de legumbres, solamente duran en sus empleos de cuatro a seis meses y el resto del año se quedan sin trabajo, lo que origina en la mayoría de los casos que emigren a las ciudades en busca de él. (33)

El Consejo Nacional de Población por su parte, reveló que 6 millones de campesinos se han desplazado de sus lugares de origen a las zonas metropolitanas, en donde no encuentran empleo y terminan por trabajar como cargadores, lavacoches o limosneros. (34)

Una de las causas principales del agravamiento del desempleo en las ciudades, se debe a las excesivas llegadas de emigrantes con el propósito de colocarse en algún empleo, aumentando así el número de demandantes y haciendo más crítica la situación.

El trabajo de mercado industrial no ha logrado mantener un ritmo de expansión suficientemente alto para cubrir la creciente demanda de empleo, por lo que la fuerza de trabajo que es rechazada en el sector primario, se acoge en los sectores secundario y terciario.

Se dice que la relación que existe entre el crecimiento demográfico y la fuerza de trabajo es de dos clases: cuantitativa, porque una alta tasa de crecimiento poblacional implica una mayor necesidad de creación de empleos y cualitativa, porque ese crecimiento originaría que los recursos

dedicados a la capacitación de la fuerza de trabajo, así como a la inversión productiva, no serían suficientes para lograr niveles altos de calificación.

En este contexto, la explosión demográfica agudiza la contradicción y agrava el desempleo...La reducción en la tasa de crecimiento demográfico es condición para poder resolver el problema del empleo sin modificar la estructura social. (35)

El Lic. Victor Ramírez Izquierdo dijo que, la solución al problema del empleo tiene que darse en forma definitiva a través de una mayor inversión productiva, principalmente en las áreas rurales, pero a corto plazo se requiere una serie de acciones que permitan abatir el desempleo, una forma es la construcción de obras de infraestructura utilizando mano de obra local, con el fin de generar empleos y evitar la emigración. (36)

La creación de empleos es uno de los objetivos de mayor jerarquía que debe tener no sólo la presente administración sino las precedentes, debido a la importancia social que significa y porque es una de las formas de generar riqueza que proporciona posibilidades a la gente para tener una forma de vida más desahogada.

5.5.- FACTOR EDUCATIVO.

La importancia de la enseñanza consiste en que es un componente fundamental y una condición previa para el desarrollo de la persona y de la colectividad, asimismo, es un requisito para lograr la expansión económica y el progreso social.

El rápido crecimiento de la población ha originado efectos nocivos en la educación, ya que la demanda excesiva o-

rigina que se amplíen las instalaciones educativas y que se -
contrate a un número mayor de profesores, dejando en segundo-
término el mejoramiento en la calidad de la educación.

Los recursos que de otra manera pudieran destinarse a
mejorar la relación maestro-alumno, los conocimientos del maes-
tro, los edificios y otros servicios de enseñanza, tienen que
utilizarse en mantener las normas vigentes debido a la gran -
afluencia de estudiantes, también se aplican en la construc-
ción de instalaciones básicas destinadas a recibir a un núme-
ro cada vez mayor de demandantes.

Se sabe que el crecimiento rápido de la población in-
cide en la demanda de educación, por lo que el crecimiento nu-
lo o pequeño de aquella aliviaría el problema de la enseñanza.

Este factor constituye un objetivo primordial de toda
política de Estado, sin embargo, la realización de ese objeti-
vo universal se ha visto entorpecida y obstaculizada por la -
magnitud y complejidad de la tarea, principalmente por la con-
tinua intensificación provocada por un número mayor de habi-
tantes que la demandan.

Si más personas asisten a la escuela en esta época -
que en las anteriores, existe también un número mayor que no
asisten, debido a que somos más habitantes en la actualidad -
que en otros años.

Estas situaciones hacen necesarias grandes empresas -
en el campo educacional y una ampliación en las políticas gu-
bernamentales para cubrir la demanda y mejorar el nivel educa-
cional.

El alfabetismo y la educación pueden ser en sí mismos
dos de los principales factores que determinen el tamaño de -
la familia, ya que tienen influencia en la decisión de los -

padres respecto al número de hijos que deben tener.

Tal vez fuera necesario un elevado nivel de educación como requisito previo para la ejecución satisfactoria de políticas encaminadas a reducir el tamaño de la familia, y el alfabetismo, se piensa, sería una ayuda indispensable para la difusión de la planificación de la familia y el control de la natalidad.

Datos censales indican que en 1980 había en el país - 15, 754, 741 alumnos inscritos en el nivel elemental, 411 671 personal docente y 38.3 alumnos por profesor en ese nivel. En el grado medio había 4, 419, 007 alumnos inscritos, 252 902 - maestros y 17.5 alumnos por profesor. En el nivel superior había 934 111 alumnos inscritos, 73 124 profesores y 12.8 alumnos por profesor. (37)

Las insuficientes instituciones y el bajo nivel educacional que hay en las zonas rurales, es una de las causas que originan la emigración a las grandes ciudades.

5.6.- INSUFICIENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS.

Los servicios públicos a pesar de que se han extendido a lo largo del país, resultan insuficientes para atender la demanda de una población que está en constante aumento.

El excesivo crecimiento de la población y la acelerada urbanización traen por consecuencia la insuficiencia de recursos económicos y técnicos para la realización de obras públicas, la demanda de servicios está siendo mayor que la capacidad para atenderlos.

La insuficiencia de servicios públicos se recrudece - en las zonas metropolitanas ya que la gran demanda de su po-

blación sobrepasa a su capacidad para dotarlos, así como en las regiones muy aisladas y alejadas de las ciudades, ya que debido a ello no les llegan las redes de servicios.

En las ciudades abrir una llave nos proporciona agua en otros lugares alejados de ellas, la gente tiene que viajar grandes distancias para obtenerla. Tocar un botón nos proporciona electricidad, en otros sitios las personas se alumbran con mecheros o velas.

El profesor Carlos Hank González manifestó que en 1981, el déficit de agua potable disponible para la zona metropolitana de la ciudad de México era de 3.5 metros cúbicos, - mismo que se cubriría con las aguas de Cutzamala a partir de febrero de 1982, caudal que dotará a cada habitante de 360 litros por día. (38)

El transporte también se ve afectado por el crecimiento acelerado de la población y por la concentración urbana, - ya que su capacidad resulta insuficiente para cubrir la enorme demanda.

Los transportes tienen que ampliar sus redes de servicio para cubrir las necesidades de traslado de la gente.

Datos censales indican que el sistema de comunicación carretero en 1980 tenía 1, 958, 210 kilómetros cuadrados de superficie y el sistema de comunicación ferrocarrilero tenía 1, 958, 201 kilómetros cuadrados de superficie. (39)

La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción dió a conocer que en el año de 1981 existían más de 2 millones de vehículos en circulación en la zona metropolitana de la ciudad de México, con 18 000 viajes por día. Según sus proyecciones para el año 2000 esa zona estará habitada por 23 millones de personas que demandarán aproximadamente 7 millones de

vehículos, lo cual implicaría construir otro espacio urbano - similar al actual.

De los 2 millones de vehículos que había en 1981, el 3 por ciento correspondía al transporte colectivo, ese pequeño porcentaje sin embargo, movilizaba al 79 por ciento del total de la población metropolitana.

Finalmente, declaró que la producción nacional de automóviles aumenta anualmente un 11 por ciento, que significa casi el doble de la tasa de crecimiento demográfico. (40)

Por su parte, Roberto Madrazo Pintado afirmó que el crecimiento desordenado de la población del Distrito Federal, está propiciando un grave desequilibrio entre la oferta y la demanda de servicios. De continuar ese crecimiento, las carencias en el Distrito Federal se reproducirán con mayor velocidad que los recursos con que se cuenta para satisfacerlas. (41).

6.- DETERIORO AMBIENTAL.

El deterioro y degradación del medio ambiente constituye uno de los problemas más graves que enfrenta la época contemporánea.

Los apremios por resolver las necesidades de alimentación de la creciente población y de otros satisfactores básicos, se han combinado con producciones innecesarias depredatorias de los recursos naturales, originando la aplicación de la tecnología sin prevenir los efectos sobre el ambiente, que no pocas veces produce consecuencias nocivas. (42)

A lo largo de su existencia, el hombre ha inventado procedimientos para modificar y dominar el medio natural a mo

do de satisfacer sus necesidades.

Muy a menudo se señala que somos demasiado numerosos y que nuestras exigencias son tan excesivas que difícilmente podrán satisfacerse en un futuro no muy lejano.

Los acelerados procesos de urbanización e industrialización han originado la intensificación de la producción rural, al respecto, la investigadora Gloria González Salazar señaló que: "Bajo el incentivo del beneficio de unos cuantos años de producción agrícola se ha provocado frecuentemente la erosión y esterilidad de vastas áreas, con daños en ocasiones irreparables durante muchas generaciones. La explotación forestal ha sido realizada sin tomar medidas para la reposición de los árboles talados."(43)

El exceso de población y su concentración están originando muchos problemas en relación con el medio ambiente.

En la actualidad, los centros urbanos resultan incapaces para asimilar y procesar los desperdicios de los productos del hombre, que diariamente aumentan debido al crecimiento demográfico y a la acelerada concentración urbana, esta incapacidad de las ciudades viene a repercutir en la contaminación del aire, agua y suelo.

Los problemas de contaminación y de desalojo de los desechos y desperdicios del hombre no han sido resueltos del todo ni aún en los países industrializados.

En la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974, se hicieron deducciones de que la contaminación y el deterioro del medio aunque con frecuencia están vinculados con el crecimiento de la población, no es posible afirmar rotundamente que su tamaño o su crecimiento han constituido el factor decisivo para el rápido deterioro del medio -

ambiente de algunas ciudades, ya que existen unos altamente industrializados con poca densidad de población que también tienen graves problemas ambientales que se asemejan a los que padecen los países con mucha población, ésto se debe en parte, a que en los desarrollados la gente tiende a concentrarse en aglomeraciones parecidas a las de los subdesarrollados, pero sobre todo porque la expansión tecnológica e industrial ha contribuido a intensificar la contaminación.

El Gobierno de México se tiene que enfrentar a diversos problemas ambientales que van desde abastecimiento de agua potable, disposición y desalojo de desperdicios humanos, manejo higiénico de los alimentos, saneamiento de la vivienda control de transmisores de enfermedades, hasta aquellos relacionados con la industrialización y a su tendencia concentradora, que implica contaminación atmosférica y química del suelo, agua y de los alimentos, pasando por el problema general de los usos inadecuados y aún depredatorios de los recursos naturales. (44)

Es inquietante la contaminación que padecemos, tanto por su peligrosidad como por los daños que causa a la salud del individuo.

La contaminación aparece en el agua, en el aire y en el suelo.

La contaminación del agua es muy grave, desafortunadamente el líquido vital en gran parte se ha deteriorado, pues la propia población y las fábricas se han encargado de arrojarle toda clase de basura y elementos químicos y físicos perjudiciales que favorecen su contaminación, que al penetrar en el organismo humano lo afecta notablemente.

Esta contaminación trae por consecuencia la extinción

de especies acuáticas.

La contaminación atmosférica se recrudece en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Particularmente, en el valle de México los gases y polvos que se desprenden de las fábricas, automóviles y otros medios provocan enfermedades no solo en las vías respiratorias sino en todo el organismo humano, ya que los agentes contaminantes se introducen inadvertidamente, se acumulan en los tejidos y producen daños en ocasiones irreparables.

Esta área urbana, además de sufrir las consecuencias derivadas de la fuerte concentración económica, cuenta con una gran cantidad de establecimientos industriales de alta contaminación y la circulación de casi la mitad de los vehículos registrados en todo el país, resultando una de las regiones más contaminadas por el plomo, el humo de las chimeneas de las fábricas, por los residuos industriales eliminados a través de las cañerías y por la deficiente combustión de los motores de los automóviles.

Por lo tanto, las zonas más afectadas por la contaminación son aquellas en donde se concentra la población y las actividades económicas e industriales.

Al respecto, Griselda Alvarez afirmó lo siguiente: "vivimos en necesario contrasentido, por un lado, se hacen esfuerzos gigantescos para desarrollar la higiene y la medicina y por otro lado, se fabrican en cantidades masivas, como consecuencia de mayor industrialización y demanda, vehículos que contaminan la atmósfera y productos que vulneran la pureza de los ríos y mares..."(45)

La contaminación del aire proviene del humo de los -

automóviles, de las fábricas, de los desechos humanos e industriales y de la aplicación de insecticidas y fertilizantes sin control.

Por otro lado, se acepta que el ruido es un agente contaminante que puede ser dañino al oído humano y crear un estado de irritabilidad y nerviosismo constante en el individuo, puede ser producido por diversas fuentes como vehículos, fábricas, aparatos, maquinarias y talleres.

Para lograr un ambiente sano se requiere de la colaboración conjunta de los habitantes y del gobierno, pues ambos producen la contaminación y ambos la padecen. Los órganos gubernamentales sin embargo, deben tener el papel de directores en la solución de los problemas ambientales.

En nuestro país al igual que en muchos otros, se han creado diversas medidas y legislado en la materia, con el fin de mejorar la salud de la población en general, también se han creado organismos e instituciones con el mismo fin.

Entre las leyes que se han formulado al respecto, se encuentran: El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas y el Reglamento Para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

CAPITULO II

POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

El Gobierno Mexicano se ha preocupado por resolver - la problemática de los asentamientos humanos que se presenta— en nuestro país.

Problemática que ha sido consecuencia de la alta tasa de crecimiento demográfico y de la acelerada y desordenada urbanización de las ciudades.

En la actualidad, los fenómenos que se están sucediendo son de tal magnitud que ponen en peligro el habitat del mexicana y su vida misma.

Ha sido necesario la regulación de esos fenómenos para conseguir así el desarrollo equilibrado del país y el mejora - miento de las condiciones de vida de la población en general.

Con tal motivo, se han expedido una serie de leyes, - reglamentos, definido políticas y estrategias y creado insti - tuciones entre otras medidas.

En principio, el 29 de enero de 1976 se expidió el De - creto por el que se reformó el párrafo tercero del artículo - 27, se adicionaron al artículo 73 la fracción XXIX-C y al ar - tículo 115 las fracciones IV y V de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos.

Con ello, se establecieron las bases para la ordena - ción de los asentamientos humanos, para la planeación y regu - lación de centros de población, para definir la concurrencia del

Gobierno Federal, Estatal y Municipal en la materia, para ordenar los centros de población que sufran el fenómeno de conurbación, entre otros aspectos.

Con el objeto de dar cumplimiento a los fines propuestos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, el 20 de mayo de 1976 fue expedida por Decreto del Ejecutivo Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del mismo año.

Establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, previstos en la fracción V del artículo 27 constitucional.

Dispone que las acciones de los niveles de gobierno deberán realizarse de acuerdo a la competencia que la Constitución les otorgue, teniendo objetivos comunes y una visión en conjunto de la problemática.

Con el fin de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas del país, de evitar la duplicidad en las acciones de las autoridades y de tratar que las actividades gubernamentales sean realmente eficaces, el 24 de diciembre de 1976 se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley señala atribuciones a las diferentes dependen

cias gubernamentales, especialmente concede a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la tarea de formular y conducir la política general de Asentamientos Humanos del país.

A fin de cumplimentar lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se propuso una política migratoria que modificara la intensidad y destino de los flujos migratorios, a fin de reorientar el desarrollo regional y la distribución de la población.

De igual forma, se han estructurado diversas políticas y programas tendientes a mejorar el nivel de vida de la población y lograr el bienestar Social, entre ellas se encuentran : el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, el Programa de Estímulos Para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, la Política de Empleo, de Habitación y la de Mejoramiento del Medio Ambiente.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Ante el imperativo de contar con un marco jurídico y-administrativo que permitiera afrontar los problemas derivados de la falta de planeación de los asentamientos humanos, - del desarrollo urbano desordenado y de los desequilibrios por regiones y sectores del crecimiento económico del país, el Estado Mexicano promovió las adiciones y modificaciones a los - artículos 27, 73 y 115 constitucionales y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

A fin de cumplimentar lo señalado en la Cosntitución- General de la República y en la Ley General de Asentamientos- Humanos, el 12 de mayo de 1978 se expidió el Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal aprueba el Plan Nacional de Desa- rrollo Urbano, Decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1978.

En el citado Decreto se incluyen los objetivos del - Plan, las principales políticas que regularán el cumplimiento de los objetivos y programas que lo harán operativo, a través de la concertación de acciones con otros sectores de la admi- nistración pública federal y con las autoridades locales, me- diante los convenios únicos de coordinación entre la Federa- ción y los Estados.

El Decreto establece entre otras disposiciones, que - la Secretaría de Programación y Presupuesto al formular el - Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egre- sos de la Federación conforme a los planes nacionales, secto- riales y regionales de desarrollo económico y social, deberá- tomar en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

También establece 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 lograr la adecuada congruencia con lo previsto en el Plan.

Asimismo, se prevé que las dependencias de la administración pública federal que otorguen permisos, autorizaciones y concesiones para la ejecución de acciones relacionadas con las materias previstas en el Plan, deberán verificar que dichas actividades u obras sean compatibles con lo establecido en él.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece como una de las vías de ordenación y regulación, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual fue aprobado por el Ejecutivo Federal del 12 de mayo de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo del mismo año.

El Plan determina los objetivos nacionales, las políticas y los instrumentos conforme a los cuales el Gobierno Federal encauzará sus acciones y participará en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos con el propósito de alcanzar la realización de los principios consignados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

En observancia al principio constitucional que postula la participación concurrente de los distintos niveles de Gobierno, y al de corresponsabilidad y colaboración que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se establecen Programas de Acción Concertada que se regularán por los acuerdos y disposiciones del Ejecutivo Federal, en los que deberán precisarse las respon-

sabilidades que correspondan a los diversos sectores de la administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para ampliar las perspectivas de cooperación y acción conjunta entre la Federación y los Estados a través de los convenios que se celebren de acuerdo al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Plan Nacional se fijan las bases de coordinación y compatibilización de los programas de acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que inciden en el desarrollo Urbano de los centros de población, con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

POLITICA DEMOGRAFICA DE MEXICO.

Como ya sabemos, el tamaño, crecimiento, estructura y distribución de la población resultan del incremento natural, entendido como la diferencia entre la natalidad y la mortalidad y los movimientos migratorios.

El Consejo Nacional de Población define que para actuar a nivel regional, la política de población requiere de dos vertientes, reducir la natalidad y redistribuir geográficamente la población por medio de una política migratoria.

El Plan Nacional de Planificación Familiar conjuntamente con la acción privada han hecho posible el acceso a los servicios de salud y la disponibilidad de los medios para la planificación familiar.

El Consejo Nacional de Población al igual que otros organismos e instituciones, ha ampliado sus programas de investigación y comunicación para dar una mejor información a grupos sociales cada vez más numerosos sobre los factores que influyen en el crecimiento demográfico y sus consecuencias económicas y sociales, asimismo, ha desarrollado programas de comunicación sobre política migratoria que informan al migrante sobre las condiciones que existen en las distintas regiones del país, a fin de orientar su establecimiento. También se han desarrollado programas educativos y de capacitación para los padres de familia, médicos y promotores voluntarios, en colaboración con el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia y con la Secretaría de Educación Pública.

Estos programas de comunicación y educación han extendido y reforzado los cambios de actitud en los padres sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

El Consejo Nacional de Población propone una política migratoria que actúe sobre los incrementos anuales de recursos-- aprovechando la estructura socioeconómica existente. Señala que las posibilidades de cambiar la dirección de las corrientes migratorias hacia otras entidades con capacidad para absorberlas, dependen de las distancias geográficas entre las áreas de expulsión y los nuevos lugares de posible atracción, a fin de evitar la reorientación de dichas corrientes hacia entidades lejanas y sin nexo migratorio entre ellas.

El Consejo Nacional de Población estableció que el objetivo general de la política migratoria es: "Modificar la intensidad y destino de los flujos migratorios para reordenar el desarrollo regional y la distribución de la población".

Para lograr el objetivo general señalado se establecieron tres tipos de programas: de retención, de reorientación y de reubicación.

Para conformar la política general migratoria con sus tres componentes, se identificaron las entidades que dirigen sus corrientes migratorias hacia las áreas metropolitanas y ciudades mayores, asimismo, se detectaron los Estados con mayor capacidad demográfica y socioeconómica para recibir un número mayor de migrantes.

La política de retención tiene como objetivo disminuir el número de emigrantes de las entidades que expulsan una gran cantidad hacia las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y ciudades fronterizas de Baja California. Esta política trata de arraigar a su lugar de origen a las personas que emigran, mediante la elevación del bienestar, mejores condiciones de vida, mayores oportunidades de empleo y fortalecimiento de las actividades económicas locales.

La política de reorientación al igual que la anterior - tiene como objetivo disminuir la exagerada salida de habitantes que sufren algunas ciudades y reducir la orientación de estos - flujos hacia las principales áreas de atracción. Esta política consiste en encauzar el destino de las corrientes migratorias - hacia las entidades que debido a su crecimiento demográfico, - equilibrio socioeconómico y ubicación geográfica tienen mayor - capacidad para absorber migrantes, entre esas entidades se en - encuentran: Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Campeche, Sonora, Si - naloa y Chihuahua. Lo anterior requiere de nuevas inversiones y la creación de centros de desarrollo industrial en esas regio - nes.

La política de reubicación tiene como objetivo la des - concentración administrativa de la zona metropolitana de la ciu - dad de México.

Esta política se fundamenta en la reforma administrativa - y en el Programa de Desconcentración Territorial de la Adminis - tración Pública Federal, y consiste en el traslado de organis - mos y personal de la administración pública federal concentra - dos en la zona metropolitana de la ciudad de México a las ciu - dades del resto del país. Esto implica la creación de estímulos suficientes para retener a la población en esas entidades, como por ejemplo, la ampliación de actividades económicas, empleos y servicios públicos.

El Consejo Nacional de Población señala que la política - demográfica regional propuesta, contribuirá a generalizar los - descensos en el crecimiento de la población de las entidades fe - derativas y de las zonas metropolitanas de las ciudades de Mé - xico, Guadalajara, Monterrey y zonas fronterizas de Baja Cali - fornia Norte, a la vez permitirá lograr una mejor distribución -

geográfica de la población, al articular y hacer la programación del crecimiento natural y social.

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN ZONAS GEOGRAFICAS PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE ESTIMULOS PARA LA DESCONCENTRACION TERRITORIAL DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES, PREVISTO POR EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

En las últimas décadas el país ha logrado importantes niveles en el ritmo de crecimiento económico, el cual, sin embargo, al concentrarse sectorial y regionalmente en un número reducido de ciudades del territorio nacional ha generado graves desequilibrios reflejados en un desordenado crecimiento de los centros de población, en una inadecuada distribución de la población en el territorio nacional, en el incremento del fenómeno de migración de la población hacia determinadas regiones del país, debido entre otras causas a la falta de empleo y de expectativas de educación en sus lugares de origen, así como a la injusta distribución de los beneficios derivados del desarrollo económico del país.

La falta de planeación en la ubicación de las actividades productivas y en particular de la industria en el territorio nacional, contribuyó a la mala distribución de la riqueza y de la población, concentrándose mayoritariamente en la ciudad de México.

Por ello, fue necesario que la actividad industrial — que tiene una importancia fundamental en el desarrollo integral del país, encauzara sus tendencias por cuanto a la ubicación de las industrias, así como su ritmo de crecimiento, a través de los distintos instrumentos de política económica que se han creado con el fin de integrar este sector a las otras ramas o sectores de la actividad económica, garantizar un desenvolvimiento armónico y equilibrado de todas las regiones del país y una justa distribución de los beneficios del mismo —

entre toda la población.

Lo anterior, ha conducido a la necesidad de revisar los objetivos y políticas del modelo de desarrollo económico nacional, con el propósito de reorientarlos y perfeccionarlos a fin de integrar una política económica global que garantice un desarrollo compartido por todas las regiones y sectores del país, teniendo como base la participación conjunta de todos los niveles de Gobierno y de la población.

En este contexto, en cumplimiento a lo previsto por la Ley General de Asentamientos Humanos y por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que definen como uno de sus objetivos en materia de asentamientos humanos, reordenamiento del territorio y desarrollo urbano, el de racionalizar la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país, se estructuró dentro del propio Plan el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, mediante la instrumentación de este Programa se pretende alcanzar los siguientes objetivos: disminuir el índice de concentración industrial que se observa en la zona metropolitana de la ciudad de México, regular el acelerado crecimiento industrial en las ciudades de Guadalajara y Monterrey, lograr un desarrollo equilibrado del Sistema Urbano Nacional, aprovechar los recursos humanos y naturales disponibles en las ciudades donde se advierta cierta vocación industrial, mediante la captación de inversiones en el sector secundario, crear empleos a través de la desconcentración industrial en los centros urbanos que por su localización geográfica constituyan puntos claves para el cumplimiento de los objetivos que señala el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, finalmente lograr un

mejor aprovechamiento de las plantas industriales existentes - en las zonas metropolitanas e incrementar su productividad.

Atendiendo a estas consideraciones el 31 de enero de - 1979, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto por el que se - Establecen Zonas Geográficas para la Ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Activi - dades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la - Federación el 2 de febrero del mismo año.

Para los efectos de este Decreto se establecen en el - país tres zonas geográficas, las cuales deberán atender y con - ciliar los requerimientos económicos con los del desarrollo - urbano y de reordenamiento del territorio, lo que permitirá al mismo tiempo que evitar la dispersión geográfica, dar una o -- rientación en el otorgamiento de los estímulos y demás medidas encaminadas a lograr la desconcentración de las actividades - industriales, el fomento de las mismas en las distintas regio - nes del país, así como orientar su expansión para abastecer no únicamente al mercado interno, sino para cubrir los mercados - del exterior.

Las zonas geográficas están integradas de la siguiente - forma: Zona I.- De Estímulos Preferenciales, Zona II.- De Prio - ridades Estatales y Zona III.- De Ordenamiento y Regulación.

La Zona I está integrada por un grupo de Municipios en - los que se aplicarán los estímulos y demás medidas de política económica, con el propósito de que dichos lugares constituyan - puntos alternativos de localización industrial y contribuyan a la desconcentración de la industria y a la disminución de los - desequilibrios regionales en el crecimiento económico del país.

En esta Zona se aplicarán todos los estímulos fiscales -

apoyos crediticios, precios, productos, tarifas preferenciales de servicios públicos y otros estímulos que determine el Ejecutivo Federal para el fomento a la desconcentración de la industria y desarrollo industrial.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas deberá atender prioritariamente las necesidades de ampliación y complementación de infraestructura y equipamiento urbanos de la Zona I.

La Zona en cuestión se subdivide en las siguientes:
De Prioridad I A.- Para el Desarrollo Portuario Industrial y
de Prioridad I B.- Para el Desarrollo Urbano Industrial.

La Zona I de Prioridad I A está integrada por algunos Municipios de los Estados de Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz entre los que se encuentran: La Unión, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Tampico, Coatzacoalcos, Minatitlán y Pueblo Viejo.

La Zona I de Prioridad I B está integrada por algunos Municipios de los Estados de Aguascalientes, Baja California-Norte, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, entre los que se encuentran: Ensenada, Mexicali, Tijuana, Piedras Negras, Monclova, Manzanillo, Juárez, Irapuato, León, Mazatlán, Nogales, Nuevo Laredo, Reynosa, Tuxpan, Veracruz, Progreso y Zacatecas.

La Zona II está integrada por aquellos Municipios que los Ejecutivos Estatales en el ejercicio de sus atribuciones señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales dentro de sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo Urbano y ccordinados con el Plan Nacional de Desarrollo

llo urbano, mediante los convenios que para tal efecto realicen los Gobiernos del Distrito Federal y de las Entidades Federativas.

En esta Zona se aplicarán los estímulos que para el fomento industrial determine el Ejecutivo Federal, en una proporción menor en cuanto a su monto o período de vigencia en relación con los estímulos que se otorguen a la Zona I.

Respecto a la Zona III que es el Área de Ordenamiento y Regulación, no se otorgarán estímulos fiscales, apoyos crediticios, productos petroquímicos, tarifas preferenciales de servicios públicos o cualquier otro estímulo a las empresas industriales que se establezcan en dicha zona.

El Departamento del Distrito Federal expedirá disposiciones orientadas a restringir el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones para el establecimiento de nuevas empresas industriales o la ampliación inadecuada de las existentes en la Zona III.

El Gobierno Federal promoverá la celebración de convenios con los Estados y Municipios a fin de que se expidan regulaciones que tengan por objeto restringir el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones para el establecimiento o ampliación de empresas industriales en la zona señalada.

Las empresas industriales establecidas en la Zona III que se reubiquen fuera de ella, recibirán los estímulos que determine el Gobierno Federal.

La Zona en cuestión se divide a su vez en las siguientes: IIIA.- Área de Crecimiento Controlado, integrada por el Distrito Federal y los siguientes Municipios del Estado de Hidalgo y del Estado de México: Tizayuca, Acolman, Amecameca, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Ecatepec, Huixquilucan, Nau-

calpan, Teoloyucan, Netzahualcóyotl, Teotihuacan, Tepotzotlan, Texcoco, Tlalnepantla, Tultepec y Tultitlan entre otros; y -
III B.- Area de Consolidación, integrada por algunos Municipios del Estado de Hidalgo, de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala entre los que se encuentran: Atotonilco, Cuautepec, Pachuca, Zempoala, Jilotepec, Tenango del Valle, Toluca, Villadel Carbón, Cuautla, Cuernavaca, San Martín Texmelucan y Tenancingo.

POLITICA DE EMPLEO.

Entre las consecuencias que originan el acelerado crecimiento de la población y la concentración de la población en nuestro país, se encuentra la insuficiencia de empleos, bajos ingresos y reducción del poder adquisitivo de los sectores pobres de la población.

El problema del empleo es un problema de relaciones entre el rápido crecimiento de la población y la falta de tecnología adecuada, mientras más alta sea la tasa de crecimiento más instrumentos se requieren para proporcionar suficientes empleos productivos que satisfagan la demanda.

El problema se complica por los desajustes que existen en el mercado de trabajo, ya que se presentan simultáneamente puestos vacantes y personas desempleadas. La demanda y oferta de trabajo no se encuentran.

La situación ocupacional que enfrenta la sociedad mexicana es resultado del patrón de desarrollo seguido por el país, mismo que propició el surgimiento de una heterogeneidad estructural de la economía, esto se manifiesta en la coexistencia de unidades productivas con muy diferentes niveles de eficacia, formas de organización y de combinación de los factores productivos que condujeron al uso de tecnologías intensivas.

Lo anterior, se reflejó en un alto volumen de desempleo y en una amplia variación en el grado de utilización de la fuerza de trabajo, al igual que en los niveles de retribución, por ello, una parte de la población quedó al margen de los beneficios del desarrollo.

Parte de la explicación del problema se ubica en las elevadas tasas de crecimiento demográfico que ha tenido - -

la sociedad mexicana desde la época de los cuarenta.

La experiencia de la Economía Nacional en los últimos decenios, demuestra que su crecimiento aún cuando sea condición necesaria para garantizar la ocupación, no es suficiente.

En las últimas décadas el Estado Mexicano se ha dedicado a modificar el fondo de sus estrategias y políticas de desarrollo, lo cual ha implicado la redistribución de los sectores público y privado, a fin de difundir el progreso técnico entre todos los sectores y la ampliación del mercado interno.

Garantizar el derecho de trabajo exige la creación de suficientes empleos, así como asegurar que éstos brinden condiciones de seguridad, dignidad y desarrollo personal para el trabajador, además una remuneración adecuada para que pueda satisfacer sus necesidades básicas.

Abatir el problema ocupacional demanda planteamientos y acciones para lograr la superación de la fuerza de trabajo, propiciando permanentemente su formación y desarrollo.

Para ello, ha sido necesario reorientar el desarrollo del sector industrial y canalizar importantes volúmenes de recursos hacia los sectores rezagados de la economía, procurando acrecentar su productividad y el ingreso de aquellas actividades en donde labora la mayor parte de la población, asimismo, se han llevado a cabo inversiones que generen suficientes empleos en el campo, evitando así la emigración a las ciudades.

El trabajo se encuentra consagrado constitucionalmente dándosele plena vigencia, de tal modo que asegure un ingreso, genere un producto y proporcione a quien lo realiza dignidad, respeto a sí mismo y utilidad social.

La Constitución Federal dispone en su artículo 123 fracción I, el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmen

te útil, para tal efecto deberá promoverse la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

Por su parte, el Plan Global de Desarrollo Urbano tiene como objetivos principales: proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

El Plan pretende la creación de empleos a través de la desconcentración industrial en los centros urbanos que por su localización geográfica sean prioritarios.

Asimismo, busca coadyuvar al cumplimiento del derecho consagrado en el artículo 123 fracción I de la Constitución Federal, en cuanto lograr que todos los puestos de trabajo brinden justicia al trabajador en su relación laboral, condiciones de seguridad, dignidad y desarrollo personal y le aseguren el acceso a los mínimos de bienestar social.

El Plan está orientado a la creación de empleos productivos y permanentes, su política no sólo va dirigida a abatir la desocupación abierta, sino también el subempleo. Pretende al mismo tiempo ampliar la capacidad del aparato productivo para absorber eficientemente la fuerza de trabajo y desarrollar una política de mano de obra que proporcione a todo trabajador la oportunidad de obtener una formación profesional que le facilite el ingreso a un trabajo, clasifique las necesidades del personal calificado por actividades y regiones, e informe a los demandantes de empleo las condiciones que prevalecen en los distintos mercados de trabajo.

Para alcanzar sus objetivos de trabajo propone las siguientes estrategias: crecimiento alto y sostenido de la producción

ción, apoyo a sectores estratégicos para generar nuevos empleos, utilización de instrumentos fiscales, de comercio exterior y financieros para fomentar el empleo, organización social para el trabajo, atención a las actividades tradicionales en el ámbito rural y a los sectores marginados de las áreas urbanas, fomento de la política de adquisiciones del sector público, tanto de bienes de consumo final como intermedios y de capital, seguridad industrial y observancia de la legislación laboral.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en nuestra Constitución Federal y en el Plan Global de Desarrollo Urbano respecto al trabajo, el Gobierno estructuró un Programa Nacional de Empleo cuyo principal objetivo es conseguir que haya trabajo digno y socialmente útil para todos.

Entre los objetivos a largo plazo que se propone cumplir el Programa se encuentran los siguientes: proporcionar a toda la población que lo demande empleo digno y productivo en condiciones que reúnan los mínimos establecidos por la ley en materia de remuneración, jornada laboral, condiciones adecuadas para el desempeño del mismo, seguridad en el trabajo, prestaciones entre otros, al tiempo que le garantice el desarrollo físico y los conocimientos para participar en forma plena en el esfuerzo económico de la colectividad.

Sus metas a alcanzar para el año 2000 son: abatir el desempleo, aumentar la proporción de la población en edad de trabajar, ofrecer a los jóvenes y a las personas de mayor edad iguales oportunidades e igualdad de derechos y obligaciones y evitar la participación de menores en la actividad productiva.

Para el año 2000, pretende que la sociedad mexicana tenga capacidad para proporcionar empleo a un total de 37.6 millones de personas, que representarán el 36 por ciento de la pobla-

ción del país de acuerdo con las proyecciones que prevén para ese año 10.4 millones de habitantes.

También tiene como metas: lograr que toda la población trabajadora posea los conocimientos y habilidades básicas y al gún grado de capacidad específica para el trabajo, así como lo grar que en materia de salud, alimentación, vivienda y otros - aspectos se alcancen los niveles necesarios para satisfacer el consumo de la población.

Como metas y objetivos a corto plazo se señalan los si guientes: disminuir la tasa de desempleo al 5.5 por ciento y e vit ar que el subempleo aumente por encima de su volumen actual, ello implica crear 2.2 millones de empleos en 1980 y 1982, reducir el desempleo de 44.1 a 40.8 por ciento, elevar las con di ci o nes de la población ocupada a través del Sistema Nacional - de Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Mano de Obra, - la ampliación del número de trabajadores que participen en el Programa de Educación Para Adultos, el desarrollo de un sistema de capacitación para la población desempleada y autoempleada y la ampliación de los programas de alimentación, salud, vi vi en da y vestido de la población, así como de recreación y cul tura.

La estrategia que se sugiere en el Programa gira alrededor de tres premisas fundamentales: que el proceso de crecimiento económico se produzca de tal manera que origine la gene ración de empleos al ritmo de crecimiento de la oferta de tra ba jo, mejoramiento general en las condiciones de vida y de tra ba jo de la población y redistribución de la población.

Las políticas que propone el Programa son:

Política Crediticia.

a) Sector Agropecuario. Incrementar el crédito refaccio -

nario de manera diferencial por tipo de empresa, apoyar la inversión en la infraestructura rural, sostener financieramente el desarrollo tecnológico del sector agropecuario, fomentar la capacitación de la población que se dedica a la producción agropecuaria y asistir técnica y financieramente a las agroindustrias productoras de alimentos básicos y de productos para la exportación.

b).- Sector Pesca.- Promover mayores recursos de la banca privada a la actividad pesquera.

c).- Sector Industrial.- Canalizar créditos para empresas que tengan dificultades en su producción y que fabriquen bienes social y nacionalmente necesarios, apoyar con créditos y exenciones fiscales a las actividades industriales que sean altamente productivas y generadoras de empleo, fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana industria a través de condiciones preferenciales, entre otras políticas.

d).- De carácter general.- Apoyar con mayores montos de créditos, plazos amplios y tasas de interés especial a los proyectos que generen mayor número de empleos y produzcan bienes de interés social, así como fomentar la inversión vía crédito orientado y supervisado.

Política Fiscal.-

Sustituir el uso de la nómina como base de cálculo de impuestos a las empresas y de las aportaciones patronales a los fondos de seguridad social y vivienda de los trabajadores, buscar la armonización entre los tributos federales y locales y reorientar la política de estímulos fiscales para alentar la creación de empleos.

Gasto Público.-

Incorporar criterios de empleo en las decisiones de ejercicio

cicio del gasto público y lograr que los recursos provinientes de los excedentes del petróleo sean canalizados a la inversión en proyectos productivos necesarios e intensivos en el uso de mano de obra.

Precios e Ingresos.-

Reforzar la política de precios de bienes de consumo básico a fin de elevar los ingresos reales de los estratos sociales de bajos recursos, extender el área de operación del Sistema Conasupo, fortalecer programas de información y defensa del consumidor y estimular la oferta de productos básicos, así como procurar el equilibrio entre precios e ingresos.

Tecnología.-

Favorecer los tipos de obras de construcción que tienen una relación mayor entre mano de obra y capital, fomentar la producción de materiales para la construcción e impulsar la creación de empresas para producirlos, apoyar la autoconstrucción, restringir la importación de sistemas constructivos desarrollados fuera del país, así como la internación de equipos de construcción que sustituyan la mano de obra o los equipos fabricados en México.

Organización Social Para el Trabajo.-

Otorgar tratamiento preferencial, crediticio y fiscal a las formas de organización social para el trabajo, otorgar a asesoría de cualquier tipo a las organizaciones sociales para el trabajo y fomentar la participación de la población en la producción y distribución de bienes básicos.

Población.-

Reducir la tendencia a la concentración en las grandes ciudades, reducir la dispersión de la población rural a través de la concentración de servicios urbanos en localidades extra-

tégicamente ubicadas, propiciar el desarrollo de pequeñas localidades urbanas de 2,500 a 20,000 habitantes, propiciar el desarrollo de actividades artesanales y agroindustriales en localidades de 20,000 a 100 mil habitantes, apoyar la industria de transformación de productos regionales y para el mercado local en poblaciones de 100 a 500 mil habitantes, apoyar la actividad industrial de productos orientados al mercado nacional y extranjero en los centros de población de 500 mil a un millón de habitantes, reorientar los contenidos de los programas de capacitación y la localización de los centros que los realizan, ampliar las oportunidades de ocupación en las zonas de expulsión y reorientar la migración de trabajadores hacia las zonas y regiones prioritarias.

Bienestar Social.-

Mejorar los niveles de nutrición de la población, impulsar la producción estandarizada a bajo costo y con materias primas nacionales de vestuario, ampliar los servicios de salud y educación, aumentar las posibilidades de acceso a una vivienda utilizando técnicas de construcción no tradicionales, mejorar los mecanismos de vigilancia de las condiciones de trabajo e incrementar las oportunidades de recreación y cultura para los trabajadores.

POLITICA HABITACIONAL.

Una de las múltiples consecuencias que han originado el alto crecimiento demográfico y la acelerada urbanización en nuestro país, es la insuficiencia de satisfactores sociales en tre los que se encuentra la vivienda.

El problema de la vivienda consiste en que la demanda de ella supera a las posibilidades del Estado para proporcionarlas suficientemente.

El déficit habitacional, aunado al mal estado de las viviendas existentes, a la irregularidad de la tenencia de los predios urbanos y a su alto costo, han hecho necesaria la inter vención del Estado para regularizar esa materia.

La demanda de ese satisfactor es cada vez mayor debido al rápido crecimiento de la población y a la concentración de la gente, por lo que resulta necesario que la tarea que se rea lice sea colectiva, es decir, que se unan los esfuerzos del Go bierno, de la iniciativa privada y de la población, a fin de at ender en forma más eficaz la demanda de vivienda de todos los mexicanos.

Ocupa un lugar destacado el esfuerzo institucional que en esa materia ha venido desarrollando el Estado Mexicano a través de la expedición de leyes, reglamentos y disposicio nes administrativas con el fin de abatir esa problemática y lo grar así el mejoramiento de las condiciones de vida de la po blación.

El artículo 123 de la Constitución General de la República establece el derecho de todo trabajador para poseer una vivienda digna y decorosa.

El primer párrafo de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, consigna la obligación de cualquier tipo de empresa de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, esta obligación se cumple con la aportación del cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores que deberán hacer las empresas a un fondo nacional de vivienda.

La citada fracción XII en su segundo párrafo, señala como de utilidad social la expedición de una ley mediante la cual se constituya un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; con el fin de cumplir con esta disposición el 21 de abril de 1971 se expidió por Decreto del Ejecutivo Federal, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, mediante la cual se instituyó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual tiene las siguientes funciones: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas y para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, también tiene como función coordinar y financiar programas de construcción de viviendas para los trabajadores.

Por su parte, el apartado B fracción XI del artículo 123 constitucional, señala la obligación de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal de proporcionar a los trabajadores a su servicio habitaciones en arrendamiento o venta, para

ello el Estado deberá hacer aportaciones a un fondo nacional de la vivienda con el fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento - que permita otorgar a éstos, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos contraídos por esos conceptos.

Se establece que las aportaciones que se hagan al Fondo Nacional de Vivienda serán reguladas por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue expedida el 28 de diciembre de 1959 y publicada en el Diario Oficial de la Federación a los dos días siguientes. Mediante esta Ley se constituyó en 1973 el Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores al Servicio del Estado cuyos principales objetivos son: establecer y operar - un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores - obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las - que están sujetas a régimen de condominio, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones o el - pago de pasivos contraídos por tales conceptos, también tiene como función coordinar y financiar programas de construcción - de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por - los trabajadores.

Entre los principales organismos que participan en la planeación y programación de la vivienda se encuentran: BANCOS, FOVISSSTE, INFONAVIT, D.D.F. y algunos organismos dependientes de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La participación de estos organismos vinculados al problema de la vivienda y en materia de desarrollo urbano o rural,

deberá estar supeditada a las prioridades que establezca un - Plan General de los Asentamientos Humanos, en el cual deberá - darse una importancia fundamental al papel que desempeñan los - recursos del sistema bancario, los cuales se aplican a través - del Programa Financiero de Vivienda.

El Programa se inició en el año de 1963, permite utilizar los recursos de la banca de depósito y de la hipotecaria - que complementados con otros gubernamentales fomentan la construcción de viviendas, pretende dotar en propiedad a personas de bajos y medianos ingresos habitaciones de interés social, - encauzar recursos a través de las instituciones hipotecarias y de ahorro de la banca privada a la construcción de viviendas y lograr que los factores que se relacionen con esa materia realicen actividades conjuntas.

Para la adecuada utilización de los recursos financieros y con objeto de dar mayor actividad al Programa Financiero, el 10 de abril de 1963 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en el Banco de México un fideicomiso denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

Entre las principales actividades del Fondo están las siguientes: Facilitar la participación de la banca privada en la realización de programas habitacionales, ser un organismo de orientación y enlace de los organismos que participan en la realización de proyectos habitacionales, ofrecer a los productores y constructores asesoría técnica y procurarles el financiamiento necesario para la construcción relacionándolos con las instituciones que financian dichos programas, asesorar a los propietarios de terrenos y fraccionadores en relación con los valores de la tierra y urbanización, otorgar apoyo a las instituciones de crédito mediante préstamos y créditos relacio-

dos con operaciones para la vivienda de interés social, impartir asesoría técnica para la elaboración de proyectos habitacionales y aprobar dichos proyectos.

La planeación de las actividades de vivienda constituye un instrumento generador de empleos y un redistribuidor de ingresos en beneficio de las clases menos favorecidas, al igual que un verdadero elemento promotor del desarrollo económico del país.

La vivienda se concibe como un medio para alcanzar los objetivos de la política de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano.

En este contexto, el Gobierno elaboró un Programa Nacional de Vivienda en el que se fija una política nacional de vivienda para unificar las acciones de la población y del propio Estado y para fortalecer el proceso de desarrollo urbano del país.

El Programa tiene como objetivos principales: propiciar condiciones favorables para que la población, especialmente la de menores ingresos adquieran una vivienda adecuada; estructurar las acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana de conservación y mejoramiento del medio ambiente; coordinar las inversiones y acciones que realiza la administración pública federal en materia de vivienda con los planes y programas nacionales y establecer bases de coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios al igual que con el sector privado.

Los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda forman parte de la Política de Empleo establecida en el Plan Global de Desarrollo Urbano.

El Estado tiene una participación directa en la construc

ción de viviendas de interés social, además deberá enfrentarse a los problemas surgidos de la expansión acelerada y sin control de los centros de población y apoyar la construcción de viviendas a través de medidas financieras, administrativas y técnicas.

Dentro de esta Política se establecen los programas de vivienda progresiva, terminada, mejoramiento y autoconstrucción de ellas, con el fin de incrementar el inventario habitacional y mejorar sus condiciones.

El programa de vivienda progresiva consiste en construir casas que tengan los elementos básicos para vivir dignamente y para crecer de acuerdo a las necesidades y posibilidades de cada familia.

El programa de vivienda terminada consiste en la realización de viviendas completas y acabadas en un proceso continuo y único, atiende principalmente a la población de nivel medio como son los profesionistas y empleados del sector público y privado.

El programa de mejoramiento de vivienda no incrementa el número de viviendas existentes, sino que las conserva, rehabilita y busca optimizar su utilización.

La autoconstrucción consiste en la participación activa de las personas o familias en la construcción de sus viviendas utilizando sus propios recursos, con la ayuda técnica y financiera del Gobierno.

Las metas para 1982 del Programa Nacional de Vivienda son de 2.78 millones de acciones, de las cuales, 1.1 millones corresponden a la vivienda progresiva, 658 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de vivienda.

El programa de vivienda terminada está orientado a la

población asalariada que percibe ingresos que oscilan entre el salario mínimo y cuatro veces éste, los programas de vivienda progresiva y mejorada están orientados a la población no asalariada mediante asesoría técnica y créditos para la adquisición de terrenos y compra de materiales de construcción.

La atención a la problemática habitacional involucra el ordenamiento territorial, el uso del suelo urbano y la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, por lo que el Programa tiene como una de sus premisas, lograr la regularización de la tenencia de la tierra y dotar de equipamiento a las ciudades, con servicios y transportes principalmente.

La Comisión de Desarrollo Urbano y la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, son los organismos encargados de la regularización y legislación de la tenencia de la tierra en las áreas urbanas, incluyendo tierras ejidales y comunales invadidas por la mancha urbana, también están encargados de la promoción de ciertas obras de infraestructura básica y del desarrollo urbano en su conjunto.

En lo que respecta a servicios, agua potable y drenaje que mejoran las condiciones de las viviendas populares, han aumentado su proporción, principalmente en las áreas rurales.

Las acciones de vivienda del Programa se deben coordinar con los programas relativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano como son el de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y el de Estímulos Para la Desconcentración territorial de la actividad industrial, así como el Programa Nacional de Empleo y con otras políticas de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano.

POLITICAS PARA MEJORAR Y REGULAR EL MEDIO AMBIENTE.

El deterioro y degradación del medio ambiente está siendo constantemente atacado a través de los instrumentos que el Gobierno Mexicano ha creado para el efecto.

La actual crisis ambiental se debe principalmente al alto crecimiento demográfico y al proceso de concentración urbana y de las actividades económicas que conllevan a grandes problemáticas y al uso irracional de las fuerzas productivas, recursos naturales y de la tecnología.

Entre los principales problemas ambientales destacan la contaminación del aire, suelo, agua que tienen amplias repercusiones en la salud pública y en la imagen urbana; por otra parte la reducción de superficies agrícolas para destinarlas a los asentamientos humanos disminuye el patrimonio natural y afecta a las actividades económicas, generando en muchas ocasiones la emigración de la gente rural.

El proceso de deterioro del medio ambiente es un problema en el que se combina el crecimiento demográfico y la intensa y desordenada urbanización de nuestras ciudades con la falta de control y el mal uso de la tecnología, del suelo y de los recursos naturales.

El hombre por la necesidad de desarrollar su vida, ha transformado lo que le rodea: los bosques, animales, lagos, ríos, mares y selvas; asimismo, el proceso de desarrollo urbano que ha tenido nuestro país ha originado el deterioro ecológico de regiones enteras y especialmente de las áreas en torno a los centros de población urbanos.

Existe una marcada relación entre el nivel de contamina-

ción del medio y el tamaño del asentamiento, este hecho es notorio en ciudades como México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Ciudad Juárez, León y Tijuana, en estas el acelerado proceso de industrialización ha provocado un rápido crecimiento de la población elevando los niveles de contaminación del aire, agua y suelo.

El proceso de deterioro de la naturaleza está ocasionando una degradación en la calidad de la vida humana afectando su bienestar social, alterando sus relaciones de convivencia y provocando en ocasiones fenómenos de desorganización social.

La contaminación del medio ambiente constituye una gran amenaza para la salud pública y provoca la degradación de los sistemas ecológicos en perjuicio de la economía nacional.

El Estado Mexicano ha tratado de regular adecuadamente a través de sus diversos organismos y dependencias las diferentes formas de contaminación que pueden producir las materias o sustancias que se consideran contaminantes, a fin de evitar que se perjudique o moleste la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna o se degrade la calidad del aire, del agua, de la tierra, de los bienes y de los recursos de la Nación o de los particulares.

Para lograr lo anterior, se han expedido leyes, reglamentos, dictado disposiciones administrativas y creado instituciones con funciones específicas en la materia.

Asimismo, el Gobierno Federal ha desarrollado un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano dentro del cual se incluye el Programa Nacional de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos.

Entre los principales instrumentos jurídicos que se han expedido se encuentran los siguientes: Código Sanitario, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, Re-

glamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos.

El Código Sanitario expedido por Decreto del Ejecutivo Federal el 25 de septiembre de 1973, es uno de los principales instrumentos para combatir la contaminación en general, su principal objetivo consiste en regular las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la población.

Entre algunas de sus finalidades se encuentran las siguientes: la promoción de la salud física y mental de la población, el mejoramiento de la nutrición y de la higiene, el saneamiento del ambiente, la prevención y control de enfermedades y accidentes que afecten la salud pública.

Otorga a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la facultad de realizar actividades de mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente tendientes a preservar la salud, así como la prevención y control de aquellas condiciones del ambiente que perjudiquen a la salud humana.

Asimismo, establece para la Secretaría de Salubridad y Asistencia las siguientes atribuciones: la prevención y control de la emisión de contaminantes en la atmósfera que dañen o puedan dañar la salud de los seres humanos, como polvos, vapores, humos y gases; la prevención y control de la contaminación del suelo que dañe o pueda dañar la salud de los seres humanos; promover el desarrollo de programas encaminadas a la realización de obras de recolección, depósito, alojamiento, tratamiento y destino de desechos sólidos o infiltrables capaces de producir

contaminación; la prevención y control de la contaminación del agua para consumo humano, uso doméstico y aprovechamiento agrícola o industrial, cuando dañe o pueda dañar la salud de los seres humanos; el control y vigilancia sanitaria del mar.

Otra medida para combatir la contaminación del medio ambiente es la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, expedida por Decreto del Ejecutivo Federal el 12 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

Esta Ley rige la prevención y control de la contaminación y el mejoramiento y restauración del medio ambiente. La prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo

Señala que las dependencias del Ejecutivo Federal deberán planificar y evaluar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación industrial para prevenir los problemas referentes a la contaminación ambiental, entre esas dependencias se encuentran: la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Otorga al Ejecutivo Federal la facultad de expedir los decretos y reglamentos que estime pertinentes para localizar y clasificar los tipos de fuentes de contaminación y para establecer las medidas y técnicas adecuadas para prevenir, controlar y abatir la contaminación del medio ambiente.

El Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, fue expedido el 8 de septiembre de 1971 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año.

Este reglamento tiene por objeto proveer a la observancia de la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en cuanto a la emisión de humos y polvos.

Establece que debe darse atención especial al control de las fuentes de contaminación que siguen: incineración de basura, refinerías, termoeléctricas, ferrocarriles, vehículos-automotores, plantas de guanos y fertilizantes y plantas de concreto asfáltico.

Este reglamento señala las características que deben tener las emisiones de humo producidas por equipos de combustión, locomotoras y vehículos y la emisión de polvos permitida producida por cualquier proceso o actividad industrial.

Otorga facultad al Ejecutivo Federal para dictar las medidas fiscales que faciliten a las industrias la instalación y fabricación de equipos y aditamentos que tengan por objeto evitar, controlar o abatir la contaminación causada por la emisión de humos y polvos.

Establece las medidas a que deben sujetarse las industrias cuyas actividades puedan producir contaminación atmosférica por emisión de humos y polvos. Asimismo, dispone que en las ciudades el tránsito de vehículos que utilicen combustible diesel, así como camiones o autotransportes provistos de chimenea, se efectuará dentro de las áreas, rutas y horarios que fijen las autoridades competentes.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia deberá establecer un cuerpo de inspectores a fin de que se realicen visitas a las fuentes que se consideren contaminantes y comprobar si se cumplen las disposiciones de este reglamento.

El Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada Por la Emisión de Ruidos, expedido

el 19 de septiembre de 1975 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1976, provee a la observancia de la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en cuanto a la emisión de ruido, ya que la citada Ley lo incluye entre los contaminantes que pueden alterar o modificar las características del ambiente, perjudicando la salud y el bienestar humano.

El incremento de diversas actividades económicas principalmente las que se relacionan con las industrias y con los transportes, así como el crecimiento acelerado de los centros urbanos en el territorio nacional, han traído por consecuencia el aumento en la contaminación del ambiente originada por la emisión de ruidos. El ruido afecta al ser humano al interferir con el descanso, la comunicación, el aprendizaje, la realización del trabajo, además produce alteraciones psicológicas tales como angustia, irritabilidad, cambios de personalidad y lesiones que van desde la disminución de la agudeza auditiva hasta la sordera.

Otorga la facultad al Ejecutivo Federal para dictar o promover las medidas fiscales convenientes para procurar la descentralización industrial, con objeto de reducir la contaminación ambiental por ruidos, así como para facilitar a las industrias la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tengan por objeto evitar, controlar o abatir la contaminación provocada por la emisión de ruidos.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia en coordinación con las dependencias que tengan ingerencia, deberá realizar estudios e investigaciones necesarios para determinar los efectos de la contaminación ambiental originada por ruidos en la gente, la prevención y control de todas las causas de con -

taminación ambiental por ruidos, las características de la contaminación ambiental por ruido en las zonas industriales, comerciales y habitacionales, la presencia de ruidos contaminantes del ambiente en zonas determinadas y las características de las emisiones de ruido de algunos dispositivos de alarma.

Los instrumentos, aparatos o maquinarias de cualquier uso que en su funcionamiento emitan ruidos que causen daño a la salud, deberán llevar una señal que así lo indique.

Se establece como nivel máximo permitido para la emisión de ruidos provenientes de fuentes fijas ⁽⁴⁶⁾ el valor de 68 decibeles entre las seis y las veintidós horas del día y de 65 decibeles entre las veintidós y las seis horas, medidos en forma continua o semicontinua durante un lapso no menor de quince minutos.

El Reglamento en cuestión establece los niveles máximos permitidos para la emisión de ruidos provenientes de fuentes móviles. ⁽⁴⁷⁾

Contiene otras medidas para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos como por ejemplo: la prohibición de la emisión de ruidos por cualquier dispositivo sonoro como campana o bocina instalado en vehículos automotores, de las veintidós a las seis horas del día o cuando circulen en zonas de restricción o a velocidad inferior a veinte kilómetros, o estén parados, salvo en el caso de emergencia.

El Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas expedido el 28 de marzo de 1973 y publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, tiene por objeto proveer a la observancia de la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en lo que - - -

se refiere a la prevención y control de la contaminación de las aguas.

Entre las principales disposiciones de este Reglamento se encuentra la obligación de registrar en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos las descargas de aguas residuales,⁴⁸ con excepción de las que provengan de usos puramente domésticos.

Las dependencias del Ejecutivo Federal dentro de sus correspondientes ámbitos de competencia realizarán actividades tendientes a la educación, orientación y difusión de lo que significa el problema del agua, sus consecuencias y los medios para prevenirlo, controlarlo y abatirlo.

Por otro lado, el Programa Nacional de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos que se ha instrumentado, constituye un esfuerzo más para el cumplimiento de los propósitos de la planeación de los asentamientos humanos, con él se trata de coadyuvar a la adecuada ordenación del territorio y al aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como incidir en la prevención y regeneración de la calidad ambiental y aumentar el nivel de vida de la población.

El Programa surgió de la necesidad de abordar los aspectos de carácter ambiental y ecológico que inciden en el desarrollo de los asentamientos humanos y se inscribe como un programa sectorial del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Entre sus principales objetivos están: Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos, racionalizar el uso del suelo, regular el uso y consumo de los recursos naturales para los asentamientos humanos, apoyar la demanda de servicios públicos básicos, conservar y desarrollar sitios y zonas con patrimonio natural y cultural, mejorar y conservar el paisaje de los asentamientos humanos y mejorar las

condiciones de bienestar del espacio urbano y de la vivienda. El Programa establece las siguientes políticas de carácter general: a) Preservación y Conservación.- Está orientada a mantener los recursos naturales y culturales, conciliándolos con un uso limitado. b) Aprovechamiento.- Implica el uso óptimo de un elemento o recurso sin amenazar su existencia. c) Desarrollo.- Tiende al mejoramiento e incremento de los recursos naturales y culturales. d).-Regeneración.- Trata de lograr la recuperación de recursos naturales y culturales deteriorados.

Las legislaciones locales contemplan la existencia de planes sectoriales como derivaciones de los Planes de Desarrollo Urbano, que definen las acciones en campos específicos de la problemática urbana a nivel estatal, intermunicipal o en cualquier área urbana.

En este contexto, tanto los Gobiernos Estatales como Municipales en sus respectivas jurisdicciones, deberán elaborar los Planes Ecológicos respectivos.

Los Ecoplanes constituyen un componente del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, que consisten en un conjunto articulado de acciones, obras y servicios ubicados espacial y territorialmente, cuyo objetivo es cumplir los planes y programas que surjan a partir del análisis del desarrollo económico y la problemática ambiental de los Estados o Municipios, asimismo, tratan de asegurar el equilibrio ecológico entre los asentamientos humanos y su medio ambiente, logrando la suficiencia de éstos mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y materiales e incorporando criterios ecológicos en las decisiones sobre el desarrollo socioeconómico y urbano, estableciendo además normas para la conservación, aprovechamiento y regeneración de los recursos naturales y el me

dio ambiente de los asentamientos humanos.

Los Ecoplanes se clasifican en: regionales, estatales, municipales y de centros de población.

Entre los objetivos de los Planes Ecológicos Estatales se encuentran: establecer acciones, obras y servicios que deberán llevarse a cabo en materia de ecología en el Estado; proporcionar información sobre ecología en el territorio del Estado; identificar regiones ecológicas que constituyan las áreas de abastecimiento de los centros de población y de los sistemas urbanos; evitar la degradación del medio ambiente; definir los niveles de protección y usos del suelo urbano en el Estado; e identificar las regiones ecológicas que deban constituir los entornos de los centros de población y de los sistemas urbanos que los integren.

Entre los objetivos de los Planes Ecológicos Municipales se señalan los siguientes: normar la formulación de los planes ecológicos de los centros de población del Municipio; proporcionar y sistematizar información sobre las características del medio natural y socioeconómico del territorio municipal; proponer recomendaciones específicas en relación con la disposición de residuos; definir los lineamientos para la ubicación de las actividades económicas para lograr un efecto ambiental más favorable; establecer los niveles de protección, usos y destino del suelo ecológicamente deseable en el Municipio; y evitar que el crecimiento urbano y las obras públicas afecten el patrimonio natural y cultural del Municipio.

Los Ecoplanes deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad en la sección de Registro de los Planes de Desarrollo Urbano.

CAPITULO III

ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

1.- ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.

La solución a la problemática de los asentamientos humanos en nuestro país, requiere la actuación conjunta de los diferentes sectores de la Administración Pública en términos de tiempo, recursos e implementación.

La problemática urbana difícilmente podría resolverse por uno sólo de los tres niveles de Gobierno, debido a que contiene múltiples elementos, materias y atribuciones, por tanto, es necesaria la intervención coordinada de la Federación, Estados y Municipios.

Al reafirmar nuestra Constitución Federal, la facultad de los Estados y Municipios para que en el ámbito de sus competencias expidan leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para regular los asentamientos humanos y planear y dirigir el desarrollo de los centros urbanos, se está reconociendo la necesidad de ordenar y jerarquizar los esfuerzos para evitar la duplicidad de acciones inútiles.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos y el aprovechamiento máximo de los recursos, sólo podrá lograrse mediante planes debidamente elaborados y ejecutados.

Es necesario terminar con los asentamientos humanos no controlados, contar con provisiones necesarias para satisfacer la enorme demanda, terminar con la insuficiencia de servicios -

de primera necesidad, terminar con las grandes migraciones rurales a las ciudades y controlar la contaminación del aire, agua y suelo, además de otros muchos fenómenos que están haciendo de nuestro país uno de los más desequilibrados y contaminados del mundo.

Descongestionar las grandes urbes, sistematizar el crecimiento e interrelación de las ciudades, enmarcar regionalmente sus tareas y reafirmar la función social de la propiedad, son demandas sociales.

Se dice que el objetivo fundamental de la planificación de los asentamientos humanos es mejorar la calidad de vida de los habitantes, preservando al mismo tiempo el patrimonio ambiental del hombre.

El desarrollo equilibrado de la población urbana depende de un crecimiento con características semejantes al de la población rural.

Los planes de desarrollo urbano buscan un reordenamiento del espacio humano, y para que tengan éxito se requiere de un control público de la tierra, además de una política de vivienda que busque distribuir equitativamente los recursos y servicios, así como llevar a cabo una política de empleos efectiva que ponga atención a la tecnología con que se cuenta.

Es necesario que las acciones de los tres niveles de Gobierno, se orienten y desarrollen de acuerdo con las competencias y facultades que la Constitución Federal les señale, además deberán tener objetivos comunes y una visión en conjunto de la problemática urbana para que sus acciones sean más eficaces.

Las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, establecen nuevas formas de coordinación entre

los tres niveles de Gobierno, respetando el sistema federal -- que en algunas entidades ha sido desbordado por el crecimiento demográfico; establecen también, las reglas para planear y regular de manera conjunta el desarrollo de los centros de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, a este fenómeno se le conoce como conurbación.

La Constitución General de la República en su artículo 27, confiere a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

El mismo artículo faculta al Estado Mexicano para que dicte las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos, para establecer las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas, para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para fraccionar los latifundios y para evitar la destrucción de los elementos naturales.

La Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como son las correspondientes a la tenencia de las tierras, aguas, bosques, control de la contaminación ambiental, vías generales de comunicación y energía eléctrica, entre otras materias.

Asimismo, las inversiones públicas de la Federación tie

nen un impacto determinante en las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial que dan origen a la creación de fuentes de trabajo, constituyendo a su vez el elemento de atracción para que los grupos humanos se asienten.

El Congreso de la Unión conforme al artículo 73 fracción XXIX - C de la Constitución Federal, tiene facultad para expedirlas leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia en la materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento.

El Congreso de la Unión también tiene facultad para legislar en toda la República sobre comercio, energía eléctrica e hidrocarburos; para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, correos, sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; para legislar sobre escuelas, museos y monumentos cuya conservación sea de interés nacional; y para distribuir el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes entre la Federación, Estados y Municipios, buscando unificar y coordinar la Educación en todo el País.

La Constitución General de la República otorga facultad al Ejecutivo de la Unión para conocer de todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, cualquiera que sea su origen.

La Ley General de Asentamientos Humanos dispone que el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con los gobiernos de -

los Municipios y las entidades federativas, con la participación de las dependencias del sector público federal correspondientes.

Tratándose del fenómeno de conurbación, que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una continuidad geográfica, si esos centros se localizan en más de una entidad federativa, compete al Presidente de la República expedir la Declaratoria de Conurbación correspondiente y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente deberá convocar a los Gobernadores y Presidentes Municipales que corresponda para constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación, una Comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona, ésta deberá elaborar el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente.

La Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo 12, que las dependencias del sector público federal deberán ejercer sus atribuciones relacionadas con el desarrollo urbano, de modo congruente con los objetivos de la planeación económica y social y de manera conjunta.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada últimamente el 30 de diciembre de 1981, señala en su artículo 22 la facultad del Presidente de la República para convenir con los Gobernadores de los Estados, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios públicos, abatir los costos o favorecer el desarrollo económico y social de las entidades federativas.

La Ley Orgánica señala en su artículo 27 las facultades de la Secretaría de Gobernación, entre éstas se encuentran relacionadas con la materia que nos ocupa las siguientes: conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con los de los Municipios, a éstos últimos orientarlos e impulsarlos para la creación y funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral , Cívico y Material; compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público; y formular y conducir la política demográfica, a excepción de lo referente a colonización, asentamientos humanos y turismo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto conforme al artículo 32, tiene las siguientes atribuciones: proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente; coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional; establecer los métodos y los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Locales para la realización de actividades destinadas al desarrollo integral de las diversas regiones del país; verificar que se efectúe correctamente la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares; y participar en la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la obras públicas que realicen los organismos de la Adminis-

tración Pública Federal.

A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica le compete: formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; promover, formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo y establecer su normatividad técnica y administrativa; realizar, contratar y vigilar la construcción de obras públicas de fomento o interés general que emprenda el Gobierno Federal por sí sólo o en colaboración con otros países, Estados, Municipios o con particulares; y proveer a nivel nacional las necesidades de tierra para viviendas y para el desarrollo urbano, administrando el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.

2.- ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las atribuciones de las autoridades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se encuentran establecidas en la Constitución Federal, en la Ley General de Asentamientos Humanos, en la Constitución Política de los Estados, en la Ley de Desarrollo Urbano Estatal y en la Ley Orgánica Municipal del Estado, principalmente.

Se ha dicho que la acción estatal en cuanto a los actos de planeación, control y fomento se complementa con los actos de autorregulación, ya que el Estado se fija para sí mismo, su forma de organización para cualquier fin social y sus actos de tributación con el objeto de obtener los elementos financieros necesarios para su sostenimiento económico y para el cumplimiento de sus fines sociales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 124, que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, por tanto, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se aplica ese principio.

La Carta Magna del País señala en su artículo 27 fracción VI que, las leyes de los Estados tienen competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, de acuerdo con dichas leyes el Gobernador deberá expedir la declaratoria correspondiente.

El artículo 115 establece la facultad de los Estados para expedir en el ámbito de su competencia, las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con las

Ley General de Asentamientos Humanos.

La Constitución Federal dispone que los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

De acuerdo con la disposición del artículo 71 constitucional, que señala la facultad de iniciar leyes o decretos a las legislaturas de los Estados, el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece las siguientes atribuciones para dichas legislaturas: Expedir la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional; dictar los decretos que procedan sobre fundación de centros de población; determinar los límites de los centros de población; establecer el régimen aplicable a los procedimientos de conurbación entre Municipios de la propia entidad federativa; establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano; señalar o instituir los tribunales o autoridades competentes para ventilar inconformidades que se presenten con motivo de la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes al desarrollo urbano; establecer los sistemas de control del correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que sus funcionarios puedan incurrir; configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los que infraccionen las leyes, reglamentos y Planes de Desarrollo Urbano, fijando las sanciones correspondientes.

El apartado B del mismo artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, dispone las facultades del Ejecutivo Local: participar en la elaboración, revisión y ejecución del

Plan Estatal y de los Planes de Desarrollo Urbano en los términos que dispongan las leyes estatales; coordinar el Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano; coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el territorio de su entidad; participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en el territorio de su entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación; iniciar ante la legislatura local la fundación de los centros de población en los casos en que lo solicite el Gobierno Federal; y celebrar convenios con los gobiernos de los Municipios, de las entidades federativas o de la Federación que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los diversos Planes.

Los Ejecutivos Locales deberán aprobar el Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, además expedir las declaratorias correspondientes sobre provisiones de usos, reservas y destinos de áreas y predios, además ordenar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad del Estado.

Cuando dos o más centros de población localizados dentro de los límites de una entidad federativa formen o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social, compete al Ejecutivo Local expedir la Declaratoria de Conurbación correspondiente y ordenar su publicación en el periódico oficial del Estado.

Cuando el Gobernador del Estado haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará a los Presidentes Municipales correspondientes para constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación una comisión intermunicipal de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona, esta comisión tendrá facultad para realizar las acciones e in -

investigaciones que estime pertinentes, además deberá expedir el Plan que ordena y regula la zona conurbada y someterlo a la aprobación del Gobernador, una vez aprobado se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios comprendidos en el territorio del Estado, las cuales deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación.

La Ley de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos de los Estados, señala que el Gobernador del Estado es la autoridad competente para planear y ordenar las provisiones, usos, reservas y destinos del territorio de la entidad, el desarrollo urbano y los asentamientos humanos. Entre otras atribuciones le confiere proporcionar el apoyo técnico necesario a los Ayuntamientos para que cumplan con sus tareas, celebrar con las autoridades federales y de las entidades federativas convenios sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos y promover la ejecución de los planes urbanos en el Estado.

Asimismo, señala que el Gobernador y los Ayuntamientos podrán ser auxiliados por una Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano, que entre otras funciones tendrá las siguientes: opinar sobre los diversos planes de desarrollo urbano, ser conducto de las observaciones y proposiciones que haga la comunidad difundir entre la comunidad aspectos relativos al desarrollo urbano del Estado, promover campañas cívicas relativas al cuidado funcionamiento y conservación de los centros de población, proponer planes parciales que respondan a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, y coadyuvar con las autoridades competentes en la ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano.

La Ley de Desarrollo Urbano de los Estados señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Esta

do se llevará a cabo a través de: El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales, los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, los Planes de Ordenación y Regulación de los Centros de Población, Planes Regionales con otros Estados, Planes Subregionales entre Municipios, Planes Directores Urbanos de Centros de Población, Planes Parciales de un Centro de Población y Planes Sectoriales como los de Transporte, Vivienda y equipamiento Urbano.

Estos Planes de acuerdo con el artículo cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, serán publicados en forma abreviada en los Periódicos Oficiales del Estado y en uno de mayor circulación, asimismo, se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve a cabo su registro.

En cumplimiento al mandato establecido en el artículo 4 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se ha establecido en el Registro Público de la Propiedad de los Estados, una sección donde se llevará a cabo el registro de los planes de Desarrollo Urbano, denominada Del Planeamiento y Ordenación del Suelo o del Desarrollo Urbano.

Deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad los documentos y ordenamientos referentes al desarrollo urbano, como son: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como sus modificaciones y ajustes, los Planes Municipales, ampliaciones y ajustes, los Planes Regionales y de Zonas Conurbadas, Declaratorias de provisiones, Usos y Reservas de Areas y Predios, y los Convenios de Coordinación entre las dependencias federales y organismos estatales.

La inscripción de los documentos o planes que conforma a la Ley deban registrarse se hará a petición escrita del Gobernador del Estado y del Presidente Municipal interesado.

Los Planes de Desarrollo Urbano podrán ser modificados o cancelados, lo que deberá asentarse en el Registro Público en la sección correspondiente. El Gobernador del Estado deberá aprobar la cancelación del Plan Estatal o de los Planes Municipales.

Una vez elaborado el Plan Estatal de Desarrollo Urbano deberá someterse a la aprobación del Gobernador, aprobado el Plan se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el de mayor circulación, dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Posteriormente, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad de la capital del Estado.

Efectuado el Plan Estatal, el Ejecutivo Estatal enviará un ejemplar con los datos de su inscripción en el Registro, a cada una de las delegaciones municipales para que procedan a solicitar la inscripción de la parte del Plan en que se involucre su Municipio, en el Registro del Distrito a que corresponda.

3.- ATRIBUCIONES Y ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS.

La Constitución General de la República establece en su artículo 115 los lineamientos generales del Municipio.

La fracción cuarta del citado artículo, señala la facultad de los Municipios para expedir en el ámbito de su competencia las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con lo señalado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo referente a los centros urbanos.

A los Ayuntamientos les corresponde la formulación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano respectivo, los cuales determinarán los organismos y personas que habrán de intervenir en dicha formulación, procurando la coordinación con el Plan Estatal.

De la misma forma, corresponde a los Ayuntamientos la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, para cuyo efecto dictará las normas administrativas y determinará los organismos y medios necesarios para llevar a cabo dicha ejecución.

Los Planes Municipales deberán ser sometidos a la aprobación del Gobernador del Estado por los Presidentes Municipales respectivos, una vez aprobados deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en el de mayor circulación.

Posteriormente, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad del Distrito a que corresponda el Municipio, en la sección correspondiente al Registro de los Planes de Desarrollo Urbano.

A los Ayuntamientos también les corresponde celebrar convenios con la Federación, Estados y Municipios y coadyuvar en -

la ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece las siguientes atribuciones para los Ayuntamientos:

1.- Participar en los términos que las leyes locales establezcan, en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano y aprobar las provisiones, usos y reservas de áreas y predios.

2.- Dar publicidad a los Planes Municipales una vez aprobados.

3.- Ejecutar el Plan Municipal y publicar las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios

4.- Proveer las inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población.

5.- Proponer a los Poderes del Estado, la fundación de los centros de población en su jurisdicción cuando lo crean necesario, promoviendo en su caso los centros de trabajo.

6.- Participar en los términos que dicte la legislación estatal correspondiente en la planeación de los centros de conurbación.

7.- Celebrar con las entidades federativas, con la Federación o con otros Municipios, convenios que apoyen los objetivos de los Planes que se realicen en su jurisdicción, siempre y cuando lo autorice la legislatura local.

8.- Proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano en lo que al Ayuntamiento corresponda.

El maestro José Gamas Torruco señaló que las funciones que ejerce el Municipio son las siguientes:

a).- En el orden Federal.-Cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas como órgano auxiliar de la Federación y re-

glamentar cuando le sea encomendado por dichas leyes.

b).- En el orden local.- Cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas como órgano auxiliar de los Estados y reglamentar cuando le sea encomendado por dichas leyes.

c).- Expedir la ordenanza municipal.

d).- Aplicar la ordenanza municipal a los casos concretos.

Gamas Torruco dijo que el Municipio debe desarrollar una serie de actividades que materialmente constituyen su esfera de competencia:

1.- Planificación municipal. Desarrollo armónico de las diversas zonas que componen el Municipio, desarrollo de las áreas urbanas y rurales en relación con los recursos disponibles e integración de planes regionales, estatales y federales.

2.- Zonificación. División de las áreas urbanas en zonas o distritos, con el propósito de que cada una de ellas cumpla una determinada función: residencias, comercio, fabriles, escuelas y otros servicios. Esto implica normas diversas respecto a propiedad, construcción y otras reglamentaciones relativas.

3.- Seguridad pública. Policía, bomberos, tránsito, servicios médicos de emergencia y limpia.

4.- Servicios Públicos. Determinación de los servicios, alumbrado, agua potable, alcantarillado, pavimentación y edificios públicos, normas relativas a su prestación, organización y desarrollo de los mismos.

5.- Educación. Escuelas y bibliotecas, vigilancia de niños, educación física, etc.

6.- Promoción económica.

7.- Materia hacendaria. Preparación del Presupuesto de Egresos, preparación de la cuenta pública y contratación de o -

bligaciones y empréstitos, todo ello sujeto a la aprobación de la legislatura local. Además de la recaudación y contratación de ingresos.

8.- Trabajo y previsión social. Vigilancia de la aplicación de la Ley Federal de Trabajo, ayuda a los desocupados, asilos y casas de cuna.

9.- Espaciamiento. Parques públicos, juegos y espectáculos.

10.- Salubridad. Hospitales y control de plagas y enfermedades contagiosas.

11.- Suministros. Rastros, mercados, agua, gas, electricidad y transportes. (49)

Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que el Municipio tiene facultades que pueden agruparse en tres categorías:

1.- Facultades para el manejo de la Hacienda Municipal.

2.- Facultades para la administración de los intereses locales del Municipio.

3.- Facultades que tiene el Ayuntamiento como primer autoridad política del lugar.

Respecto a la facultad que tiene el Municipio de encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades de la población local, el maestro Gabino Fraga señala dos tendencias: una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad y otra, que sostiene que cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención a esos intereses.

Señala el citado tratadista, que la municipalización de los servicios públicos como son los de provisión de agua, alumbrado público y otros, presenta ventajas desde el punto de vis-

ta económico para los Municipios, puesto que tales servicios - constituyen fuentes de ingresos. Por medio de la municipalización la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de los servicios, que en otra forma iría a parar a manos de concesionarios o contratistas con afán de lucro.(50)

El Municipio, de acuerdo al sistema constitucional goza de personalidad jurídica y tiene patrimonio propio, o sea, es propietario de bienes y puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos.

Los Ayuntamientos tienen la facultad de auxiliar a las autoridades centrales en la realización de sus atribuciones, por ejemplo, prestan auxilio en la organización de las elecciones para la ocupación de los Poderes Públicos del Estado o de la Federación y para la aplicación y ejecución de las leyes que dicta el Poder Central.

El Municipio es el encargado de mantener el orden dentro de su jurisdicción territorial, de formular los reglamentos de Gobierno, de las actividades comerciales, industriales, culturales y de salubridad, además de vigilar su cumplimiento.

El maestro Miguel Acosta Romero señaló que en términos generales las facultades de los Municipios son las siguientes:

1.- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local.

2.- Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.

3.- Administrar los bienes de dominio público y privado del Municipio.

4.- Organizar la administración y los servicios municipales como dotación de agua potable, rastros, mercados, drenaje, limpieza, pavimento, policía, parques y jardines, panteones, transportes municipales, registros de la Propiedad y del Comer-

cio. Estos servicios públicos pueden prestarse directamente por el Municipio, por organismos descentralizados municipales, por sociedades mercantiles del propio Municipio o por particulares que tengan concesión.

5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Federación y de los Estados.

6.- Acción cívica. Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

7.- Obras municipales. Construcción de toda clase de obras públicas, incluyendo los edificios del Ayuntamiento.

8.- Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Hablar de una estructura orgánica municipal única es prácticamente imposible, ya que podemos encontrar tantas formas de administración como leyes orgánicas existan en el país. Sin embargo, es factible establecer una estructura en la que se incorporen los elementos más comunes, sin que ello quiera decir que órganos con igual denominación tengan idénticas funciones.

La base constitucional del Municipio se encuentra señalada en el artículo 115.

El tratadista Miguel Acosta Romero agrupó a los elementos del Municipio de la siguiente forma:

1.- Un Ayuntamiento Municipal integrado por; el Presidente Municipal, Síndico Municipal, Regidores, Secretario Municipal y un Tesorero Municipal.

2.-Una Comisión de Planificación y Desarrollo.

3.-Delegados Municipales.

4.-Consejeros de Colaboración Municipal.

5.-Jefes de Sectores o de Manzanas.

6.-Departamentos Administrativos.

El Ayuntamiento es el órgano jerárquico superior del Mu-

nicipio, cuya actividad se materializa en normas generales denominadas bandos u ordenanzas, el tratadista Miguel Acosta Romero les señala las siguientes funciones:

a).- Legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, - espectáculos, etc.

b).- Aprobar los programas de servicios públicos y reglamentar su prestación.

c).- Aprobar las normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios que corresponda prestar a los Municipios.

d).- Acordar la convocatoria para sesiones de cabildo.

e).- Municipalizar los servicios públicos cuando están a cargo de particulares.

El Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento, es el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, el representante de la administración pública municipal y es el promotor de los intereses de la colectividad. Miguel Acosta Romero le señala las siguientes atribuciones:

a).- Dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal.

b).- Promulgar y publicar el bando municipal.

c).- Dar publicidad a las normas de carácter general y a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

e).- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos estatales, federales y municipales.

f).- Colaborar con los demás Municipios.

g).- Tener relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos.

h).- Legalizar y certificar en los términos de las leyes los documentos y formas que correspondan a asuntos de competencia municipal.(51)

Los Regidores y síndicos, constituyen órganos auxiliares del Presidente Municipal y existen tantos como las necesidades del Municipio lo determinen.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 27, dispone que cuando los procesos de urbanización deban comprender terrenos ejidales o comunales, los Ayuntamientos en cuya jurisdicción queden ubicados, harán las gestiones correspondientes a fin de que expidan los decretos de expropiación necesarios.

Asimismo, los Ayuntamientos elaborarán proyectos de Planes Directores en coordinación con el Gobierno Estatal en materia de Asentamientos Humanos.

Los Ayuntamientos también pondrán en conocimiento del Gobernador las violaciones que se cometan a los Planes de Desarrollo Urbano y a los demás ordenamientos en esa materia.

4.- RELACIONES ENTRE LA FEDERACION, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

Es necesario que la planeación de las ciudades se realice desde una perspectiva integradora, ya que los fenómenos urbanos no respetan límites políticos ni administrativos.

Para resolver la problemática de los asentamientos humanos en nuestro país, se requiere la colaboración estrecha de la Federación, Estados y Municipios dentro de los ámbitos de sus respectivas esferas de competencia.

El artículo 73 de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal en materia de Asentamientos Humanos.

Con el objeto de dar cumplimiento a los fines señalados en la fracción tercera del artículo 27 constitucional, el mismo artículo en su fracción sexta faculta a los Estados, Distrito Federal y a los Municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, para ello, las leyes de los Estados y de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, en su fracción cuarta, dispone que los Estados y Municipios dentro de su jurisdicción, deberán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en la fracción tercera del artículo 27 del mismo ordenamiento.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, establece que las atribuciones que tiene el Estado en materia

de asentamientos humanos deberán ejercerse en forma concurrente por la Federación, por las entidades federativas y por los Municipios en el ámbito de su jurisdicción.

Establece asimismo, que los Municipios, entidades federativas y la Federación, en el ámbito de su jurisdicción deberán:

1.- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos.

2.- Elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano.

3.- Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.

4.- Regular el mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a la vivienda popular, a través de leyes o disposiciones administrativas.

5.- Proveer a la exacta observancia de la planeación urbana.

La autoridades de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación deberán proveer en la esfera de sus competencias al cumplimiento de los Planes de Desarrollo Urbano y de las leyes en la materia; además, dichas autoridades promoverán la participación de los grupos sociales que integran la comunidad en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos.

Los gobiernos de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios podrán celebrar convenios para llevar a cabo acciones e inversiones a fin de ordenar y regular los asentamientos humanos en su respectiva jurisdicción.

Tratándose del fenómeno de conurbación, la planeación y regulación de la zona conurbada se realizará según corresponda-

o bien conjuntamente por los gobiernos de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación, o se llevará a cabo sólo por los gobiernos de los Municipios y de la entidad federativa respectiva.

La Ley General de Asentamientos Humanos otorga la posibilidad de ampliar la extensión de la zona de conurbación, que es un área circular generada por un radio de treinta kilómetros, mediante un acuerdo de los gobiernos estatales y municipales con el gobierno federal, cuando lo consideren conveniente para la planeación conjunta. Este acuerdo tendrá efectos de Declaratoria.

Como existen muchos Municipios que no tienen las suficientes posibilidades de financiar todos sus proyectos, en la práctica los Estados y la Federación pueden realizar programas de participación conjunta, con el fin de otorgar al Municipio subsidios o empréstitos para la realización de determinados proyectos.

El maestro Miguel Acosta Romero, dice que las relaciones entre la Federación y los Municipios se aprecian más en los Municipios Urbanos de las grandes ciudades que en los rurales pequeños y alejados de las vías de comunicación. También señala que existe una relación directa entre la importancia demográfico-económica del Municipio y sus relaciones con la Federación así como con la entidad federativa correspondiente, a mayor importancia existen relaciones más estrechas, a menor importancia las relaciones se diluyen.

Acosta Romero señala que el Congreso Federal Ordinario tiene escasas relaciones con los Municipios de las entidades federativas, ya que en base a los artículos 124 y 115 constitucionales la materia municipal es eminentemente local. El Congre-

so Federal Ordinario no puede legislar sobre esa materia, pues está reservada a los Congresos Locales.

Los Municipios tienen relaciones con la mayoría de las Secretarías de Estado y con la Procuraduría General de la República.

También pueden celebrar Convenios de Coordinación con el Departamento del Distrito Federal, por ejemplo los que están ubicados alrededor del Distrito Federal como Tlalnepantla, Naucalpan, y otros Municipios del Estado de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla, a fin de realizar la prestación de servicios públicos para esos Municipios, por ejemplo agua potable, alumbrado, tránsito, drenaje y policía preventiva entre otros.

Pueden tener relaciones con órganos descentralizados federales como la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, desde 1933 otorga financiamiento a los Municipios para la construcción de obras públicas autoliquidables como son: mercados, rastrojos, sistemas de agua potable, alcantarillado y pavimentación.

El maestro Miguel Acosta Romero, señala que la Federación debe ayudar a los Municipios con lo siguiente:

1.- Aportar ayuda financiera directa o indirecta a través de mayor participación en impuestos federales, realización de obras públicas en cooperación y colaboración con los Municipios, otorgamiento de créditos a largo plazo y con bajas tasas de interés que puedan ser invertidos en obras públicas.

2.- Asistencia técnica que puede consistir en establecimiento de escuelas de administración pública, formación de funcionarios municipales, elaboración de programas únicamente in -

dicativos y con sugerencias a los Municipios y creación de centros orientadores desde el punto de vista administrativo, jurídico, político y social.⁽⁵²⁾

En cuanto a las relaciones entre el Municipio y las entidades federativas, presentan múltiples variantes.

Como ya se señaló, corresponde a la Legislatura Local -- legislar sobre la materia Municipal, en consecuencia, el Municipio está regulado por las Constituciones Locales y por las leyes orgánicas municipales que expide cada Estado.

Los Municipios tienen relaciones bastante amplias con el Gobernador del Estado y con las dependencias del Poder Ejecutivo Local. El Gobernador en muchas ocasiones es el promotor de obras intermunicipales como redes de agua, drenaje, caminos, -- luz eléctrica. y otros servicios.

Con la Tesorería del Estado, los Municipios tienen relaciones financieras para la recaudación y cobro de la participación que les corresponde en impuestos locales.

Existe un grupo de actividades que están coordinadas entre la Federación, Estados y Municipios entre ellas se encuentran: educación, salubridad, recursos hidráulicos, materia e -- lectoral, servicio militar nacional, trabajo, pesas y medidas, obras públicas de alto costo, energía eléctrica entre otras.

La Constitución General de la República dispone que en cada Estado de la Federación se dará entera fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los otros.

5.- PROBLEMATICA MUNICIPAL.

El proceso de urbanización en nuestro país, constituye un reflejo de la evolución económica y social pero la conformación de los asentamientos humanos sucede en medio de serias desigualdades y genera otras que en conjunto han propiciado una marcada diferencia entre los habitantes de las zonas urbanas y rurales.

Además, la distribución espacial de la población presenta agudos contrastes que se reflejan en extremos de dispersión y concentración.

La falta de planeación del crecimiento urbano contribuye a agudizar el desempleo y subempleo en las ciudades y la marginación de grandes grupos sociales en asentamientos espontáneos segregados, carentes de servicios elementales y aislados físicamente a causa de graves problemas de transporte y vialidad.

El crecimiento desordenado de las ciudades ha dado lugar a la concentración de la tierra en pocas manos, a la especulación de la vivienda y al inadecuado uso del espacio urbano.

Estos problemas se presentan con mayor severidad en los casos en que el fenómeno migratorio se orienta en forma desmedida a unos cuantos centros urbanos, en la actualidad, una cuarta parte de los habitantes del país radican en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

La tendencia de la gente a concentrarse en determinadas ciudades, ha originado una aguda dispersión en el medio rural, por lo cual resulta muy costoso y a veces casi imposible hacer llegar a las comunidades aisladas los servicios públicos que les son necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas y obtener el mejoramiento material y el cul --

tural.

Las ciudades crecen y parece que crecerán en los próximos años aún más.

La zona metropolitana de la ciudad de México se encuentra por su tamaño y población entre las ciudades más grandes del mundo y de cumplirse las predicciones para el año 2000 podría llegar a ser la más grande del planeta.

Los grupos sociales que se encuentran en los grandes centros urbanos presionan al Estado demandando más y mejores servicios públicos, lo que origina una transferencia real de recursos del campo hacia los centros urbanos y de las ciudades medianas hacia la capital. El desarrollo de algunas regiones ha provocado el empobrecimiento de otras.

El crecimiento de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, algunas zonas fronterizas del norte y la zona conurbada de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, entre otras, constituyen un efecto y no una causa de los problemas. Efecto porque es el desequilibrio regional, el abandono en que estuvo muchos años el campo mexicano lo que ha originado una intensa emigración hacia las ciudades.

Las ciudades al crecer excesivamente se han convertido en causa de nuevos problemas, significan un obstáculo para poder hacer llegar los recursos necesarios a fin de satisfacer las necesidades de la gente del campo y de las ciudades medianas del interior de la República.

La problemática municipal es muy variada en las diversas regiones del país, por una parte, se dan los problemas comunes a las ciudades con un alto grado de desarrollo e intensa concentración demográfica, y por otra, se encuentran los problemas de los Municipios sin esas características, es decir a-

quello que cuyo desarrollo económico y social no se ha dado en la medida que lo requieren las necesidades de la población.

El prototipo del Municipio formado como un centro de población con crecimiento lento y con precarias exigencias se tiene que superar.

La explosión demográfica ha originado un desmesurado crecimiento de algunas ciudades, la vida comunitaria se ha modificado, se han incrementado los problemas ocupacionales, los derivados de la concentración demográfica, la demanda del uso racional del suelo para la solución de otros problemas no menos graves como los de habitación y servicios públicos. En estas condiciones el desarrollo municipal ha planteado un reto a la capacidad de acción del ciudadano y a la eficiencia de los órganos y estructuras del gobierno municipal.

Es claro que al pequeño Municipio o al Municipio rural no le preocupa los graves problemas derivados de la concentración demográfica, los de carácter urbanístico o de contaminación ambiental, sus problemas son diferentes, les preocupa que las grandes ciudades se lleven año con año a muchos de sus mejores y más preciados ciudadanos debido a la falta de atractivos ocupacionales que retengan a los habitantes en su lugar de origen.

Un problema común de tremendas consecuencias, es el que se da en varios puntos de la República, se trata de la conurbación intermunicipal que plantea problemas de coordinación entre Municipios pertenecientes a diferentes Estados, aunque este fenómeno también se presenta dentro de un mismo Estado, pero con menores complicaciones.

Se consideran zonas de conurbación aquellas en las cuales estén creciendo dos o más ciudades dentro de un radio de

treinta kilómetros a partir de la zona limítrofe entre dos entidades federativas.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.

No todas las zonas conurbadas presentan problemas de la misma magnitud, porque los problemas que pudiera tener una ciudad como Chiapas, son diferentes a los que pudiera tener una zona altamente industrializada como Monterrey, Naucalpan o alguna otra ciudad.

La extensión de la zona conurbada puede modificarse con un acuerdo de las autoridades municipales, estatales y del Gobierno Federal. Asimismo, pueden celebrar convenios para realizar un estudio integral de la zona conurbada y lograr su planeación.

Por ejemplo, para resolver algunos problemas de la zona conurbada de la capital de la República y los Municipios aledaños del Estado de México, las autoridades del Departamento del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México han venido realizando diversos esfuerzos de coordinación para resolver problemas que a ambas ciudades afectan, como es el caso del transporte urbano.

El Estado de México es uno de los principales receptores de la población que, atraída a la capital de la República por la oferta de empleos y servicios abandona el campo en busca de mejores oportunidades. Esto ha traído por consecuencia el desarrollo de procesos de urbanización más importantes del país y uno de los más importantes del mundo.

Tlanepantla y Naucalpan fueron los primeros Municipios -

del Estado que se industrializaron, como consecuencia fue necesario construir medios de comunicación rápidos al mayor centro de consumo del país, resultado de esta acción fue el desarrollo industrial más importante de la República pero con los problemas urbanos más candentes como: invasiones de terrenos ejidales y de propiedad particular, congestionamiento de las vías de acceso, contaminación y falta de transporte, así como los requerimientos cada vez más crecientes de otros servicios urbanos y graves problemas psicosociales en la población.

Los asentamientos humanos crecieron en forma desorganizada, invadiendo terrenos ejidales que por su régimen de tenencia impedían la introducción de los servicios públicos. La ocupación de estos terrenos dió origen a un trazo urbanístico anárquico que exige fuertes inversiones, desde la regulación de la tenencia de la tierra hasta la implementación de los servicios urbanos.

La principal preocupación del Gobierno del Estado de México es el agua, líquido indispensable para la vida y que cada día es más escaso.

El Gobierno del Estado de México ha establecido un plan general de desarrollo urbano del Estado, el cual considera entre otras acciones: la infraestructura básica suficiente para las áreas cercanas a la gran metrópoli de la ciudad de México, entre ellas Cuautitlán, Ecatepec, Teotihuacan, Texcoco y Chalco.

Los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México están logrando conjuntamente la planeación de los problemas urbanos del valle de México.

En Nuevo León, el fenómeno urbano se presenta en el área metropolitana de Monterrey existe un alto índice demográfico

y una gran expansión de las ciudades como consecuencia de la -
llegada masiva de gente del campo sin capacitación tecnológica.

El proceso urbano de Nuevo León ha tenido como efecto-
la conurbación de los centros de población de siete municipios
Monterrey, Guadalupe, San Nicolás, Garza García, Santa Catari-
na, Apodaca y Escobedo.

La expansión desorganizada de esa entidad ha originado
que se queden sin utilizar grandes hectáreas de tierras, que -
la población carezca de oferta para solucionar sus necesidades
de habitación y el surgimiento de asentamientos sin control.

El aumento acelerado de la población ha dificultado la
prestación de servicios públicos, el movimiento de productos y
de la población se realiza con dificultad, los equipamientos -
para la prestación de servicios son insuficientes y el dete -
rioro del medio ambiente por la contaminación del suelo, agua
y aire va en aumento.

El Lic. Eduardo Garza González expresó que el proceso-
urbano de Nuevo León depende de factores exógenos como los mo-
vimientos migratorios, el menor crecimiento socioeconómico de-
los lugares cercanos, la mala distribución de las inversiones
públicas federales y la falta de un sistema de centros urba -
nos que incluya ciudades intermedias de atracción regional. El
desarrollo del Estado también se explica por factores endóge -
nos: baja potencialidad de recursos, gasto público estatal com
prometido en su mayor parte a la educación y existencia de dos
pequeñas ciudades Linares y Sabinas como alternativa para redu-
cir el desequilibrio. (53)

El área metropolitana de Monterrey contiene una gran -
concentración poblacional e industrial, lo que genera efectos-
nocivos, por ello, el Gobierno ha dictado medidas para resolverla

situación como el desarrollo de varios parques industriales y - dar una mayor participación a los Municipios en los impuestos - federales y estatales.

En el Estado de Jalisco, la población se concentra en-- cuatro ciudades: Guadalajara, Ocotlán, Ciudad Guzmán y Lagos de Moreno, lo que representa en materia de asentamientos humanos - problemas similares al del resto del país.

Muchos Municipios carecen de suficientes recursos finan- ciosos para satisfacer las exigencias de la población, por ello se impone la necesidad de agilizar mecanismos que les permita - obtener los recursos necesarios para cumplir con sus tareas.

En la práctica, se da oportunidad a los Estados y a la- Federación de integrarse a los programas de participación con - junta mediante los cuales se otorgan al Municipio subsidios o - empréstitos para la realización de sus proyectos.

El Municipio debe cumplir su función como una institu- ción capaz de vigorizar la convivencia social sobre bases demo- cráticas y ser promotor del desarrollo de la comunidad.

Es necesario convertir al Municipio en un organismo de- funciones múltiples, para ello, se debe hacer partícipe al Mu- nicipio de su propio desarrollo, indicándole los procedimientos para obtener su autodeterminación y despertar la inquietud de - sus pobladores en cuanto a la importancia que tiene su partici- pación en el proceso de desarrollo.

La realidad de los Municipios hace necesario buscar y a- plicar los instrumentos político-administrativos que les sirvan para resolver la problemática de los asentamientos humanos y - lograr el desarrollo social.

CAPITULO IV

PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO

1.- SISTEMA DE AUTOPLANEACION.

México vive en un proceso de transformación acelerada, el fenómeno de intensa urbanización, unido al crecimiento demográfico se refleja en nuestros asentamientos humanos en forma directa.

Dos extremos caracterizan a la mencionada problemática la concentración metropolitana y la dispersión de los poblados rurales.

La concentración metropolitana como se ha venido mencionando produce nefastas consecuencias, al igual que la población desperdigada hace que la comunicación entre las gentes y la prestación de servicios públicos sean inadecuados.

La Constitución General de la República marca las directrices que se deben seguir para enfocar y resolver los problemas originados por la situación mencionada. La previsión mediante planes y programas concretos, es indispensable, ya que la planeación es la única alternativa para regularizar al país.

Ahora bien, la Ley General de Asentamientos Humanos establece como uno de los medios para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano que deberán ser elaborados por el Gobierno Municipal.

El ámbito de ejecución de los Municipios se encuentra señalado en el artículo 17 de la Ley General de Asentamientos-

Humanos.

La Administración Pública preocupada por impulsar el desarrollo del país, ha promovido el surgimiento del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, en donde la integración de los planes Nacional y estatales de desarrollo Urbano, se han realizado con un profundo sentido crítico y con la participación conjunta de la Federación y de los Estados.

Sin embargo, estos trabajos no tendrían una aplicación completa si no se materializaran en el nivel municipal, por ello, el Sistema mencionado sólo será realidad tangible cuando cubra en su totalidad el ámbito de los Municipios.

Es precisamente con este propósito que se ha estructurado el Sistema de Autoplaneación Municipal de Desarrollo Urbano. Este Sistema está diseñado para que los Planes Municipales sean instrumentos prácticos que conduzcan a resultados concretos y para que sean elaborados y operados por los propios Ayuntamientos, ya que por tener contacto directo con la comunidad podrán plantear de una manera mejor las necesidades del Municipio y proponer las soluciones.

La integración de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano al Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, entraña la realización de un esfuerzo de alcance nacional. Es necesario que nuestras ciudades, nuestros espacios urbanos y los asentamientos humanos del medio rural, tengan la posibilidad de crecer ordenadamente. Esto únicamente podrá lograrse si las autoridades correspondientes se unen al esfuerzo de elaborar los planes, de ejecutarlos y de respetarlos.

Con el Sistema de Autoplaneación se inicia una nueva etapa en el desarrollo del país, en la que los Ayuntamientos

contarán con el apoyo y orientación de las autoridades federales y estatales.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano deberá ser un instrumento para la toma de decisiones, y sobre todo deberá orientar y propiciar un mejor manejo de la administración municipal.

Para que cada Plan tenga fuerza institucional, se requiere que a su conclusión se expida un Decreto por el Gobernador del Estado a que pertenezca el Municipio, aprobándolo, a propuesta del Ayuntamiento.

También será necesario un convenio entre el Gobierno Federal, estatal y municipal para que todos se corresponsabilicen territorialmente con los programas de acción concertada y con esto se respete y se apoye el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

2.- ASISTENCIA TECNICA A LOS MUNICIPIOS.

Uno de los instrumentos con que cuenta el Gobierno Federal para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en nuestro país, es la asistencia técnica a Estados y Municipios. La filosofía que orienta esta acción es que las actividades técnicas se realicen en los lugares que lo requieran.

Se puede decir que la asistencia técnica es una relación de servicio, mediante la cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas proporciona información completa y actualizada a las autoridades que lo soliciten y promueve la integración de cuerpos técnicos locales capacitados.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas mediante previa solicitud proporciona a las autoridades que lo soliciten, apoyo para la realización de sus tareas de planeación de los asentamientos humanos y asistencia técnica que puede ir desde la respuesta a consultas específicas hasta la elaboración de paquetes integrales de planeación.

La asistencia técnica se puede prestar en cuatro niveles :

a).- Paquetes.- Estos son un conjunto de documentos con información básica de cada Estado de la República, contienen proposiciones concretas y adecuadas sobre el proceso de planeación de desarrollo urbano, estudios sobre administración urbana, uso de recursos disponibles, alternativas de inversión económica e infraestructura urbana y glosario de términos sobre asentamientos humanos entre otros documentos.

b).- Propuestas Específicas.- Estas son recomendaciones

en relación a casos concretos que requieren de un estudio técnico de una o varias acciones a seguir sobre casos particulares del desarrollo urbano. Las propuestas guardan relación directa con los siguientes elementos: ordenamiento del territorio, desarrollo urbano de los centros de población, reservas territoriales, vivienda, suelo, infraestructura urbana, vialidad, transporte y equipamiento urbano, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas, participación de la comunidad en el desarrollo urbano y administración para éste.

c).- Dictámen.- Consiste en la opinión oficial que emite la Subsecretaría de Asentamientos Humanos sobre un caso particular, basada en estudios previos de carácter técnico, en consultas realizadas con expertos locales y en las condiciones específicas de cada caso.

d).- Información Diversa.- Son las consultas o peticiones genéricas de las diversas autoridades interesadas, sobre información que no implica un compromiso, posición política, interpretación de normas legales o establecimiento de lineamientos generales de acción.

La Asistencia Técnica tiene cuatro fases: solicitud, formulación del convenio en los casos que se requiera, realización e implantación.

En la primera fase, las autoridades interesadas piden formalmente asistencia técnica, que puede ir desde información diversa hasta un paquete de planeación.

En la fase de formalización del convenio o acuerdo bilateral, la Subsecretaría de Asentamientos Humanos recibe la solicitud y analiza los alcances y características de la asistencia que se pide, formula el convenio o acuerdo y se lo envía a la autoridad interesada para que lo firme.

La tercera parte consiste en la prestación real de la a sistencia técnica, la cual se lleva a cabo en colaboración con los técnicos del lugar.

En la fase de implementación, la autoridad interesada establece los programas concretos que llevarán a cabo sus órganos de Gobierno y se determina la asistencia técnica que se necesitará para tal efecto.

Con el propósito de apoyar a los gobiernos municipales del país, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, realizan acciones conjuntas de fortalecimiento municipal para el desarrollo urbano, cuyo objetivo es mejorar la capacidad técnica y administrativa de este nivel de gobierno para planear, ejecutar y controlar el desarrollo urbano municipal.

A través de estas acciones, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas proporciona apoyo para la realización de proyectos y obras municipales, y simultáneamente ambas dependencias crean instrumentos y realizan acciones de información, capacitación y asistencia, con lo que se procura un gradual proceso de cambio en las autoridades, técnicos y empleados del Municipio, tendiente a lograr su mayor participación en las tareas de desarrollo urbano.

Con el propósito de hacer efectiva la asistencia técnica, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas conjuntamente con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, elaboró la Guía del Presidente Municipal para Formular un Programa de Trabajo, la cual tiene como objetivo lograr el fortalecimiento municipal para el desarrollo urbano y constituir para los Municipi

plos una herramienta útil y de fácil aplicación que auxilie a sus autoridades a programar su trabajo.

El empleo de la Gufa permite obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de un objetivo, ya que aporta criterios para evaluar las necesidades de un Municipio y establecer el orden en que serán atendidas. Con esto, se logra que el trabajo esté claramente definido y distribuido, al igual que se prevean los materiales, equipo y mobiliario que se necesita.

El Programa de Trabajo deberá ser elaborado por el Presidente Municipal con la ayuda de sus colaboradores o de personas especializadas.

Los objetivos del Programa son los siguientes: organizar y distribuir las tareas entre el personal del Municipio, asignando responsabilidades y equilibrando las cargas de trabajo; preveer que los recursos humanos, técnicos y económicos estén disponibles en el momento que se requieran para cumplir sus tareas; tener claramente definidas las tareas que hay que realizar, cuales de ellas son primero y cuales después, asignando un tiempo para su realización; disponer de una medida de comparación entre lo que debería hacerse y lo que se hace realmente, esto permite corregir a tiempo errores y fallas y lograr que se alcancen los objetivos.

Mediante el Programa todas las actividades se harán aprovechando lo mejor posible el dinero disponible, los materiales, equipos y herramientas y el trabajo humano, tanto el que se paga como el que aporta la comunidad cuando participa.

Gracias al Programa, se tiene la seguridad de que una misma actividad no se haga dos veces, ni trabajen en ella más personas de las necesarias; asimismo, ayuda a seleccionar a

las personas más adecuadas para cada actividad, el gasto aproximado a efectuar y los materiales, equipos, herramientas, maquinaria y demás cosas necesarias.

Esto es lo que se llama estimación de recursos, ya que si el Ayuntamiento no dispone de recursos como dinero, personal y equipo necesario, tendrá que buscar financiamiento e idear de que manera llenar esas carencias, también tendrá que ajustar sus objetivos a las posibilidades reales e indispensables.

La Guía del Presidente Municipal para Formular un Programa de Trabajo, propone que este se elaborará en seis etapas, que son las siguientes:

Primera Etapa.- Identificación de Necesidades. Se localizan las necesidades de la población que deben ser atendidas, se puede hacer una lista de los servicios que se tienen y de los servicios que deben prestarse, para ello, debe consultarse a la comunidad, a fin de conocer su opinión sobre sus necesidades más apremiantes, ya que es la que mejor conoce sus problemas y a quien más le preocupa verlos resueltos.

Segunda Etapa.- Definición de Objetivos. Conocidas las necesidades, debe definirse lo que se quiere conseguir, para lo cual, el Presidente Municipal debe considerar el tiempo de que dispone para conseguir los objetivos y sobre todo los recursos con que cuenta.

Tercera Etapa.- Orden de Realización. En esta etapa corresponde jerarquizar la atención de los objetivos planteados tomando en cuenta su importancia, o sea que necesidad es más urgente atender para no interferir con otra obra que se realice después, se establecen prioridades.

Cuarta Etapa.- Determinación de los Recursos Disponi --

bles. Se trata de tomar nota de los recursos humanos, técnicos materiales y financieros que tiene el Municipio para solucionar sus necesidades y que posibilidades tiene para conseguir lo que falta.

Cuando no se tienen suficientes recursos financieros para la realización de obras públicas, el Presidente Municipal puede solicitar financiamiento al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, pero sobre todo, es necesario que se promueva la participación de la comunidad con la finalidad de reducir en lo posible el monto del financiamiento y con ello, no endeudar indebidamente al Municipio.

Quinta Etapa.- Definición del Programa. Una vez que se determinan los objetivos, se pasa a formular el programa de trabajo, que deberá definir todas las actividades a realizarse paso a paso.

Después se procede a calendarizar todas las actividades, determinando con la mayor precisión las fechas de inicio y terminación de cada una de ellas.

Se deberá escoger al responsable de cada actividad y realizar una lista de necesidades que incluirá al personal y materiales que se emplearán en la obra a realizar, con el fin de determinar si con los recursos actuales puede financiarse, de lo contrario se deberán estimar los recursos que hacen falta y señalar el dinero que es necesario para pagarlos, el crédito faltante podrá ser solicitado al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Sexta Etapa.- Control. Esta etapa consiste en llevar un control de la realización del trabajo, verificando constantemente si las actividades se están llevando a cabo de acuerdo -

con lo establecido en el Programa, dentro de los costos previstos y en los días fijados, para que en caso de que algo falles de inmediato se encuentren los motivos y se corrijan los errores para volver todo a la normalidad y no se altere ningún aspecto que impida alcanzar la meta fijada.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano forma parte del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, - por lo que deberá tener una estructura similar a la de los o - tor planes que integran el Sistema.

Se estructura en cuatro niveles:

1.- Nivel Normativo.- Contiene los antecedentes, el diagnóstico, pronóstico, los objetivos específicos y las propuestas que se refieren al ordenamiento del territorio, desarrollo urbano de los centros de población, elementos, componentes y acciones del sector, clasificación básica de aptitudes del suelo interurbano y por último las políticas para alcanzar dichas propuestas.

2.- Nivel Estratégico.- Agrupa a los programas que se llevarán a cabo para lograr las metas fijadas. Los programas son de dos clases: de acción concertada y del sector asentamientos humanos.

3.- Corresponsabilidad Sectorial.- Define los compromisos de los sectores que intervienen o influyen en el desarrollo urbano. En el Sector Asentamientos Humanos se definen en forma aproximada los montos requeridos para las obras y acciones propuestas, y en el de Corresponsabilidad Territorial se ubican geográficamente las propuestas.

4.- Instrumental.- Contiene los ordenamientos de carácter jurídico-administrativo que fundamentan al Plan.

Los Planes Municipales deberán ser evaluados, mejorados y ajustados en períodos de tiempo que no excederán de dos años.

NIVEL NORMATIVO

ANTECEDENTES.

Esta parte debe definir el concepto del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, sus objetivos generales, su ubicación en el contexto del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos humanos y las bases jurídicas que fundamentan la elaboración y ejecución del Plan.

Permite sentar las bases sobre las cuales se deberán elaborar los planes municipales correspondientes.

Los objetivos generales del Plan Municipal, se encuentran definidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano:

Primero.- Racionalizar la distribución en el territorio municipal de la población y de las actividades económicas localizándolas en las zonas de mayor potencial.

Segundo.- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los Centros de Población.

Tercero.- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Cuarto.- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.

Para ubicar al Plan Municipal en el contexto nacional, deberá consultarse el Plan Nacional en la parte que habla de zonas prioritarias y buscar si el Estado es parte de alguna de esas zonas.

Para ubicarlo en el contexto regional, si el Estado forma parte de alguna zona prioritaria o conurbada se deberá consultar el Plan Regional correspondiente y ver si el Municipio es parte de esa zona, en caso de serlo, deberán tomarse en

cuenta con las políticas generales que marque dicho Plan para el Municipio y sus localidades.

Para ubicar al Plan Municipal en el contexto estatal, - deberá consultarse el Plan Estatal correspondiente, a fin de - buscar las localidades que pertenecen al Municipio, las polí - ticas y nivel de servicios con que contará cada una de ellas.

Es importante conocer las leyes sobre asentamientos hu - manos para conocer la responsabilidad que tienen los Munici - pios en el Desarrollo Urbano Nacional, así como para definir - las normas que se deben observar para la creación, mejoramien - to, conservación y crecimiento de los centros de población.

DIAGNOSTICO.

Esta parte debe contener una descripción o análisis de - la situación actual del Municipio en los aspectos relacionados con los asentamientos humanos y desarrollo urbano, a fin de i - dentificar los problemas de cada uno de esos aspectos y los - recursos potenciales con que cuenta el Municipio.

Conociendo la situación del Municipio, problemas y re - cursos se podrán hacer proposiciones orientadas a lograr los - objetivos para el desarrollo urbano.

El análisis deberá hacerse en los siguientes aspectos:

1.- Medio Físico.- Debe describirse las formas del sue - lo o características topográficas del Municipio, las caracte - rísticas del clima tales como temperaturas, lluvias y vientos, - y las características hidrológicas, tales como ríos, arroyos, - lagos, presas y pozos.

2.- Aspectos Demográficos.- Se refiere al análisis de -

la situación actual de la población del Municipio, a fin de conocer como está creciendo la población a nivel municipal y en cada una de sus localidades, cuáles son las características de ese crecimiento y como está distribuida en el territorio del Municipio.

3.- Asentamientos Humanos.- Debe hacerse referencia a la descripción del estado actual de los asentamientos humanos en el Municipio, para ello, se debe determinar cómo están funcionando las ciudades, comunicación entre ellas, tipo y características de los servicios con que cuentan y área de influencia de las principales ciudades, así como: distribución y capacidad del equipamiento urbano en las localidades, características físicas y condiciones de tenencia de las viviendas, situación, características y demanda del suelo urbano, distribución y características de la infraestructura y servicios urbanos tales como agua potable, drenaje, alcantarillado, energía eléctrica y servicios urbanos como correo, teléfonos y telégrafos, situación actual de vialidad y transporte urbano, determinación de áreas susceptibles de prevención y atención de emergencias urbanas, se deberán identificar las áreas que representan un peligro para los asentamientos humanos tales como áreas inundables, de desechos, de temblores, refineras y depósitos de explosivos.

4.- Ocupación del espacio geográfico.- Debe analizarse como está ocupado físicamente el territorio del Municipio, identificando los elementos relacionados con las localidades y sus habitantes como son: la infraestructura interurbana, carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y plantas generadoras de electricidad, así como, uso actual y aprovechamiento del suelo y formas de tenencia de la tierra.

El propósito de esta parte es el de conocer el territorio del Municipio con objeto de que las decisiones que se tomen respecto al desarrollo urbano, sean congruentes con lo que físicamente es el Municipio.

Para saber la forma en que se está aprovechando el suelo debe responderse a la pregunta ¿A qué tipo de actividades productivas se está dedicando cada zona del Municipio?. Los usos pueden ser: agrícolas, pecuarios, forestales, minerales e industriales.

En la parte de tenencia de la tierra, se describe el estado actual de la tierra en cuanto a quien la posea. Los tipos de propiedades existentes pueden ser: ejidal, comunal, privada y federal, estatal o municipal.

5.- Actividades Económicas.- Deben describirse las actividades productivas con que cuenta el Municipio y sobre las que basa su desarrollo, los problemas y obstáculos a los que se enfrenta para su crecimiento, lo que entorpece el desarrollo de las localidades donde se encuentran ubicadas, el tiempo en que se realizan dichas actividades, instalaciones y servicios con que cuenta, tipo de productos y cantidad que se produce en un año, dificultades que se tienen para conservar esa producción y qué se necesitaría para aumentarla, número de empleados que se ocupan y capital invertido en sus instalaciones también deberá indicarse la importancia de cada actividad en el funcionamiento económico del Municipio.

Las actividades deben separarse como sigue: Primarias, ganaderas, forestales, agrícolas y de pesca; Secundarias, que son aquellas actividades que se dedican de alguna forma a la industria como la extractiva (todas las que sacan materiales o minerales de la tierra), algunas otras como la de transfor -

mación(todas las que se dedican a la elaboración de productos), de manufactura(todas las que maquilan productos y que se hacen a mano) y de construcción(todas aquellas compañías que tengan relación con la construcción); y Actividades Terciarias, son - aquellas actividades que se dedican al comercio y a los servicios.

6.- Medio Ambiente.- Debe referirse a las acciones del hombre que a lo largo del tiempo modifican a la naturaleza, - debido a que esas modificaciones pueden ser benéficas o negativas al bienestar de las comunidades, por ello es importante identificarlas para decidir qué aspectos del medio ambiente se deben conservar y cuales se deben evitar.

Esta parte debe tratar los siguientes aspectos: patrimonio cultural e histórico, patrimonio natural, erosión y contaminación.

Patrimonio Cultural e Histórico.- Deben describirse - todas aquellas obras, tradiciones y costumbres de los habitantes del Municipio que por formar parte de su cultura e historia deben conservarse.

Patrimonio Natural.- Se describen los elementos de la naturaleza que forman parte de la belleza natural y equilibrio para el medio ambiente, además de ser zonas de recreación.

Erosión.- Debe contener la descripción de los terrenos que han sido o son erosionados, es decir, destruidos o degradados en su capacidad productiva, ésto se efectúa por la acción de algunos agentes naturales principalmente el aire y el agua.

Contaminación.- Es necesario identificar los problemas que afectan al medio ambiente en sus elementos más importantes como son el agua, aire o suelo, ya que al encontrarse íntima -

mente ligados a las actividades del hombre, su bienestar y salud, son de gran importancia para el desarrollo.

7.- Necesidades Sentidas Por la Comunidad.- Deben señalarse en forma concreta las necesidades de la colectividad del Municipio para poder dar un servicio mejor.

8.- Administración y Operación del Municipio.- Se debe presentar la forma en que se administra el Municipio, incluyendo su organización administrativa, presupuesto y personal con que actualmente cuenta.

El objeto de esta parte es detectar la capacidad técnica y económica del Ayuntamiento para planear y ejecutar todas aquellas actividades referentes al desarrollo urbano del Municipio. Por ejemplo, desde la creación de un nuevo centro de población hasta la prestación de servicios públicos.

Al mismo tiempo se podrá saber si las oficinas, personal y presupuesto con que se trabaja son los adecuados para desarrollar sus actividades cotidianas.

PRONOSTICO.

En esta parte se presentará la imagen del Municipio en el futuro sin considerar medidas correctivas que modifiquen la situación actual.

El objeto del Pronóstico es el de conocer de modo aproximado qué sucederá si no se toma ninguna acción que modifique o resuelva los problemas existentes en el Municipio.

En general, el Pronóstico se hará hacia el año 2000.

Es importante saber qué sucedería si la contaminación no se controla, si no se controla el crecimiento observado en el censo de 1980, cuántos habitantes serían en el año 2000.

Debe contener las proyecciones a futuro de los aspectos tratados en el Diagnóstico.

Esta etapa presentará una probable situación futura del Municipio, en el supuesto caso de que continuara desarrollándose en las mismas circunstancias descritas en la fase anterior, es decir, que tuviera el mismo ritmo de crecimiento, las mismas tendencias o que no se resolvieran o reorientaran los problemas existentes.

Este Pronóstico permite a las autoridades municipales elaborar propuestas concretas, tanto para resolver problemas actuales como para evitar situaciones futuras indeseables, deberá considerarse que de no realizarse acciones de planeación del desarrollo urbano y de no tomarse medidas coherentes con esa planeación, el Municipio tendrá un desarrollo anárquico y desequilibrado, incrementándose su problemática.

Los elementos que deberán analizarse básicamente son: - aspectos demográficos, crecimiento de las áreas urbanas, medio ambiente y aspectos socioeconómicos.

En el capítulo de aspectos demográficos, se deberán elaborar proyecciones de la población hasta el año 2000, considerando el mismo ritmo de crecimiento.

Si se conoce como crecerá la población se tendrá una base para proponer acciones que tomen en cuenta la situación futura, e inclusive analizar si es conveniente que el Municipio tenga un cierto número de habitantes. Si se pronostica que la población crecerá aceleradamente, deberán abrirse nuevas fuentes de trabajo e incrementar los servicios, al igual que establecer medidas que reduzcan su crecimiento.

Deben describirse las tendencias naturales de crecimien

to de los centros de población, determinarse la forma y el lugar hacia donde crecen las áreas urbanas de las localidades - más importantes y su tendencia futura, ésto permite tomar medidas correctivas y establecer reservas territoriales de acuerdo a las necesidades.

La determinación de las áreas hacia donde tienden a crecer las localidades de crecimiento acelerado, es de gran importancia ya que las zonas de expansión pueden no ser las adecuadas. Es decir la localidad puede estar creciendo sobre terrenos de alto potencial agrícola o sobre zonas inundables - por ejemplo.

El capítulo de medio ambiente, deberá presentar una imagen futura de como se agravarían los problemas ambientales si no se hiciera nada para corregirlos, a fin de alertar a las autoridades municipales y proporcionarles elementos de juicio para establecer propuestas efectivas.

En el capítulo de aspectos socioeconómicos, se debe dar una imagen de como se desarrollarían las actividades económicas -sector agropecuario, industrial y de servicios- si no se hiciera nada por impulsarlas, a fin de determinar las acciones que ayuden a lograr un desarrollo equilibrado del Municipio.

OBJETIVOS ESPECIFICOS DEL MUNICIPIO.

La determinación de los objetivos hacia los cuales se encauzarán los programas y propuestas del Plan Municipal de Desarrollo Urbano es muy importante, pues con base en ellos podrán fijarse las líneas de acción para resolver los problemas que aquejan al Municipio. Deben definirse como respuesta a las necesidades de los habitantes, para que las herramientas -

del desarrollo urbano permitan satisfacerlas.

Deberá establecerse un objetivo específico para cada necesidad, para determinarlos será necesario consultar el Plan Estatal que corresponda en la parte que indique los objetivos que pertenecen al Municipio, al igual que el Diagnóstico en el capítulo de necesidades sentidas por la comunidad.

Estos objetivos representan el punto medio desde donde se puede ver por un lado, los problemas actuales y por el otro, las posibilidades de resolverlos.

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

En esta parte deberán desarrollarse las bases para las propuestas encaminadas a ordenar el territorio del Municipio.

Las propuestas son para que el Municipio pueda desarrollarse en forma ordenada usando adecuadamente su territorio.

Este capítulo servirá como base para que las autoridades municipales tomen sus decisiones, por ejemplo, donde convendría estimular el desarrollo de las actividades económicas, también permite canalizar inversiones públicas en forma específica y ordenada.

Las propuestas deberán agruparse en tres grupos:

1.- Propuestas de Distribución de la población y de las Actividades Económicas del Municipio. Esta parte deberá proponer la distribución deseada de la población por localidades, para lo cual tendrá que consultarse el Plan Estatal en la parte que se refiere a la población que se espera tengan las localidades del Municipio para el año 2000 con ordenamiento territo -

rial, y la distribución deseada de las actividades económicas para ese año, para ésto, se identificarán las áreas que de acuerdo al Diagnóstico sean propicias para el desarrollo de las actividades económicas, debido a su alto potencial.

Con ello, se tendrá un marco de referencia para programar las acciones tendientes a lograr la imagen deseada y permitirá preveer lo que habrá de realizar, donde y cuando hacerlo para tener un Municipio mejor desarrollado.

2.- Propuestas de cómo deseamos que funcionen los pueblos y ciudades del Municipio. Sistema de Ciudades.

El Sistema de Ciudades que es una estructura jerarquizada de pueblos y ciudades, es la base territorial para lograr la distribución de la población y de las actividades económicas. Bajo este Sistema podrán programarse las acciones e inversiones de los organismos públicos en materia de Desarrollo Urbano, tanto de los responsables de la dotación de servicios colectivos como de los de la construcción de infraestructura y equipamiento.

Será necesario que se agrupe a las localidades en los siguientes niveles: básico, medio, intermedio, estatal o regional, los cuales indican los servicios, equipamiento e infraestructura que deberán tener los centros de población, no sólo en función de la población propia, sino de la población de otras localidades cercanas que utilizarán también esos servicios.

3.- Propuestas para comunicar a los pueblos y ciudades entre sí. Sistemas de Enlace.

Este capítulo está relacionado con los sistemas de enlace ya sea éste carretero, ferroviario, aéreo, portuario o de comunicación telefónica o telegráfica.

Debe presentarse una imagen para el año 2000 de cómo se desearía se encontrara el estado de los aspectos anteriores, - ésto permitiría a las autoridades municipales promover la construcción de algunas vías de comunicación o la instalación de - servicios como el telefónico y de correos, de acuerdo a una imágen futura de un Municipio debidamente ordenado.

También permitiría jerarquizar las obras que se pretendan realizar en el Municipio.

DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACION.

En esta parte deben determinarse los centros de población que necesitan de los Planes de Desarrollo Urbano y las - políticas que se deberán aplicar en cada uno de esos centros.

Los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población de los Municipios deberán basarse en los siguientes puntos:

a).- Adecuar los usos del suelo urbano, a las necesidades actuales y previsibles.

b').- Conciliar el desarrollo urbano, tanto con las disponibilidades de la tierra como con las existencias y posibilidades de suministro de agua y energía eléctrica.

c).- Anticipar los requerimientos de vivienda, infraestructura y equipamiento, que se derivan del tamaño y funciones previstas para dichos centros de población, siguiendo las políticas generales que establece el Plan Nacional y el Estatalde Desarrollo Urbano.

Se deberá indicar qué Centros de Población dadas sus características y tendencias de crecimiento necesitan para su --

planeación adecuada de planes específicos:

a).- Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se aplican en las localidades que por sus características requieren de un plan integral que cubra al centro de población.

b).-Planes Parciales, se aplican a aquellos centros que requieren planeación solamente en una de sus zonas.

c).-Planes Sectoriales, se aplican a aquellos centros que requieran de alguna acción específica.

Se deberá establecer el tiempo en que se requieran dichos planes; corto, mediano y largo plazo.

Las políticas a seguir para cada población serán de tres tipos:

a).- Política de Impulsos, se aplicará a los centros de población que presenten condiciones altamente favorables para el Municipio o refuerzo de un proceso de desarrollo acelerado y que permiten un alto crecimiento poblacional.

b).- Política de Consolidación, se aplicará en aquellas localidades que puedan mantener un ritmo de crecimiento propio y sólo requiere de un apoyo limitado.

c).- Política de Regularización o Control, se aplicará a las localidades que deben disminuir su crecimiento, debido a que la concentración actual de actividades presenta fuertes problemas de congestionamiento y deterioro en la calidad de vida de la población.

ELEMENTOS, COMPONENTES Y ACCIONES DEL SECTOR.

Esta parte deberá contener las propuestas que se refie-

ran al establecimiento de reservas territoriales, las que -
tiendan a solucionar en el futuro los problemas de suelo urba-
no de las localidades, las que sean necesarias para solucio -
nar el problema de la vivienda, las que se refieran a la pre-
visión de dotación de infraestructura y servicios urbanos para
el futuro, las que se refieran a requerimientos futuros en ma-
teria de equipamiento urbano, las que estén encaminadas a so-
lucionar problemas referentes al medio ambiente, las que se -
refieran a la prevención y atención de emergencias urbanas, -
las que contengan las medidas que se consideren convenientes-
para la participación de la comunidad en el ordenamiento del-
territorio municipal y finalmente, las que contengan los li -
neamientos que regularán la administración del Ayuntamiento
para que éste opere eficientemente y pueda llevar a cabo las-
acciones relacionadas con el desarrollo urbano.

CLASIFICACION BASICA DE APTITUDES DEL SUELO.

Esta parte se toma directamente del Plan Estatal de De-
sarrollo Urbano. El determinar las aptitudes del suelo permite
conocer el potencial del mismo y utilizarlo en la forma más -
conveniente. En ocasiones, las aptitudes del suelo no corres-
ponden al uso que realmente se le dá.

Las áreas deben clasificarse en aptas para:

a).- Uso Urbano, son aquellas que de acuerdo a caracte-
rísticas de topografía, uso actual del suelo, capacidades a -
grológicas, disponibilidad de aguas, etc., se deberán conside-
rar aptas para uso urbano.

b).- Uso agropecuario, forestal o extractivo, son las-

áreas que de acuerdo a sus características de uso actual del suelo, producción, uso potencial del suelo, etc., se propone por exclusión que no son aptas para uso urbano.

c).- Areas aptas para uso recreativo y/o paisaje, estas áreas de acuerdo a sus características y a su relación con el desarrollo urbano, se deberán destinar a actividades recreativas o preservar como elemento de paisaje.

d).- Areas aptas para otros usos, estas áreas se definen en función de las políticas que se deberán aplicar, en virtud de las características especiales de esas zonas.

Así, se determinan áreas en las cuales deberán aplicarse políticas de preservación, regeneración, desarrollo y reforestación.

OCUPACION DEL SUELO.

En esta parte se debe elaborar la propuesta de cómo sería conveniente que estuviera ocupado el territorio del Municipio.

La determinación de este aspecto, permitirá a las autoridades municipales controlar el uso del suelo interurbano del Municipio para aprovechar al máximo la potencialidad que tiene, les permitirá saber hacia donde deben crecer las ciudades y hacia donde no, que áreas hay que conservar porque tienen una función ecológica importante, proteger una zona determinada -- porque en el futuro se construirá en ese lugar un aeropuerto, puente o carretera, asimismo, les permitirá definir qué acciones deben seguir para controlar la erosión y la contaminación, para evitar asentamientos en zonas peligrosas y otras accio --

nes.

Esto permitirá finalmente, que el desarrollo urbano se dé en forma armónica y equilibrada, usando en forma adecuada y ordenada ese importante recurso.

La clasificación de ocupación del suelo es la siguiente: ocupación urbana, industrial, de infraestructura interurbana, - para recreación y/o paisaje, agropecuaria y forestal, áreas donde se proponen políticas de tecnificación agrícola, áreas de - preservación por ser de equilibrio ecológico, áreas a regenerar por encontrarse en proceso de erosión y áreas donde se da la - vida silvestre. También deberán determinarse las áreas que se - rán ocupadas en un futuro por nuevos Centros de Población.

POLITICAS.

En esta parte deberán tomarse en cuenta todas las acciones que del análisis de los capítulos anteriores, consideren - las autoridades municipales que son necesarias para lograr el - desarrollo del Municipio, así como para lograr el cumplimiento de los objetivos y propuestas del Plan.

Las políticas deberán ir relacionadas con los siguientes aspectos: ordenamiento del territorio, desarrollo de centros de población, participación de la comunidad, administración del - desarrollo urbano, equipamiento urbano, infraestructura y servicios urbanos, suelo urbano, vialidad y transporte, vivienda, reservas territoriales y prevención y atención de emergencias - urbanas.

NIVEL ESTRATEGICO.

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos, metas y políticas del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se ha hecho necesario implementar diversos tipos de programas operativos - que por su naturaleza, objetivos y mecanismos administrativos- se agrupan en:

1.- Programas de Acción Concertada. En esta parte se -- deberán agrupar aquellos programas en los que se necesita la - participación de dos o más sectores de la administración públi- ca, o en los que tendrán que intervenir diferentes niveles de- gobierno.

Estos programas surgen de la necesidad de dar solución- en forma conjunta a través de varios sectores, a los problemas más complejos que tienen que ver tanto directa como indirecta- mente con el desarrollo urbano del Municipio.

Estos proporcionan a las autoridades municipales una -- herramienta útil que apoyará sus gestiones y negociaciones con los diferentes organismos y demás niveles de gobierno.

Entre los programas de acción concertada se encuentran: El Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial- de las Actividades Industriales, que se propone fomentar la - actividad industrial en regiones donde es incipiente a través- de instrumentos como: estímulos fiscales, tarifarios, crediti- cios, de infraestructura y equipamiento urbano, a fin de que - apoye las estrategias de ordenamiento del territorio, de dis - tribución de la población y de las actividades económicas pre- vistas en los planes de desarrollo urbano; El Programa Para la Delimitación Jurídica de los Centros de Población, tiene como- fin establecer límites a los centros de población con más de--

15 000 habitantes, ésto permite definir el área territorial en que se aplicarán los futuros planes; Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados, pretende contribuir a la mejor distribución de los asentamientos humanos en las áreas rurales, a través de la aplicación selectiva del gasto público en comunidades que presenten las características más adecuadas para convertirse en centros concentradores de servicios, que puedan beneficiar tanto a sus habitantes como a los que viven en las zonas de su influencia, pretende asimismo, arraigar a la población a sus lugares de origen, atenuando así las presiones de los grandes centros urbanos que reciben continuamente emigraciones rurales; y el Programa de Desarrollo Agropecuario en Zonas de Acción Concertada, que trata a través de la realización de obras y acciones, estimular las actividades agrícolas aumentando su productividad y frenando la transformación de tierras de alta calidad de cultivo a suelos urbanos, cuidando así la producción de alimentos en el Municipio. Busca lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, a través de la aplicación de sistemas más efectivos para la explotación agrícola y de estudios de tipos de cultivo.

2.- Programas del Sector Asentamientos Humanos. Estos incluyen las propuestas que de manera directa tienen que ver con el sector asentamientos humanos y que cubren la planeación de éstos, suelo urbano, ciudades industriales, agua potable, alcantarillado, vivienda y equipamiento urbano.

Se agrupan todas las propuestas que se han elaborado en cada uno de los programas, pero que son responsabilidad de ese Sector.

NIVEL DE CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.

Este nivel debe asignar responsabilidades, calendarizar ubicar, jerarquizar y estimar el monto aproximado de las propuestas presentadas en el Nivel estratégico a través de los distintos programas.

Proporciona a las autoridades municipales los lineamientos que indiquen responsabilidades a los organismos públicos que deban ejecutar las obras y acciones propuestas en el Nivel Estratégico, así como prioridades y costo aproximado de dichas obras.

Esto permitirá negociar posteriormente en el plazo establecido, ante los organismos adecuados, las obras y acciones a efectuar en los lugares en que se beneficie al mayor número de habitantes.

En la parte del sector asentamientos humanos, se deberán describir las relaciones entre los distintos elementos que lo conforman para llevar a cabo las propuestas, asimismo, se determinará el costo aproximado.

En la parte de los compromisos, deben describirse aquellos que deberán contraer los diversos sectores de la administración pública y el plazo en que se cumplirán.

En la parte de corresponsabilidad territorial, se ubicarán territorialmente las propuestas en donde intervengan los diferentes sectores de la administración pública. Se identificarán geográficamente los sitios en donde deberán realizarse las obras y acciones con el objeto de optimizar los recursos del Municipio y beneficiar al mayor número de habitantes.

NIVEL INSTRUMENTAL.

En este Nivel del Plan Municipal de Desarrollo Urbano - se deben presentar los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación, necesarios para lograr los objetivos, metas y políticas, así como los que permitan evaluar y retroalimentar el Plan.

1.- Instrumentos Jurídicos. En esta parte deben agruparse todos aquellos elementos jurídicos que de acuerdo con la -- Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Estatal de Desarrollo Urbano deben tener los Planes Municipales para que tengan fundamentación jurídica.

El Plan Municipal deberá ser aprobado mediante Decreto del Ejecutivo Estatal, y para hacerlo operativo se podrá celebrar un convenio tripartita entre el Gobierno Municipal con el Estatal y Federal que establezca la responsabilidad de cada -- nivel en la ejecución de la obras y acciones que pretendan alcanzar los objetivos propuestos.

Mediante este convenio, las autoridades municipales podrán negociar con los diferentes organismos la aplicación de -- las propuestas del Plan, comprometiéndolos a contribuir en el desarrollo del Municipio y a cumplir con los lineamientos señalados en aquel.

2.- Instrumentos Administrativos. Se deben determinar -- los mecanismos e instrumentos administrativos y financieros -- que permitan el cumplimiento de los objetivos, metas y políticas del Plan Municipal. Esto significa contar con una estructura administrativa que haga al Plan practicable de acuerdo a -- los recursos humanos y económicos del Municipio.

Los elementos administrativos permitirán emplear los --

recursos mencionados en las obras y programas propuestos en el Plan, de acuerdo a ciertos lineamientos en donde se establezca el mejor aprovechamiento de ellos.

3.- Instrumentos de Participación. En esta parte se deberán determinar los mecanismos necesarios para que la población participe en la elaboración de obras y proyectos de desarrollo urbano en el Municipio, con esto las acciones que deban realizarse no serán resultado de una sola persona sino de la comunidad en general.

Con ello se podrá obtener una mayor captación de recursos humanos como económicos.

De todos los niveles de la planeación del desarrollo urbano, es el municipal donde la participación de la comunidad es más directa debido a la estrecha relación que existe entre el Ayuntamiento y la gente.

Para que la comunidad colabore, el Presidente Municipal deberá persuadir a la gente de que los beneficios que obtendrá con su acción serán suyos, y que son tan responsables del desarrollo del Municipio como su gobierno.

Se deberán impulsar políticas y mecanismos encaminados a lograr que la población conozca, se involucre y se responsabilice en la formulación y ejecución del Plan Municipal, buscando incidir primero en las áreas y centros de población.

CONCLUSIONES

1.- México es uno de los países cuya tasa de crecimiento demográfico es muy alta, en comparación a la de otros que han logrado su equilibrio.

2.- El Estado ha formulado políticas que hacen incapié en la reducción del número de nacimientos por familia, para lograr la estabilidad en la tasa nacional de crecimiento poblacional.

3.- El país presenta un rápido y desordenado crecimiento de las ciudades y una mala distribución geográfica de la población en su territorio.

4.- Una de las causas de la acelerada y desordenada urbanización de nuestras ciudades, es la constante migración de los habitantes del campo y de las pequeñas ciudades a las grandes zonas metropolitanas.

5.- Los diversos instrumentos que se han implementado para resolver la problemática de los asentamientos humanos, tienen como objetivos principales lograr el bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, principios que se encuentran enmarcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Asentamientos Humanos.

6.- La estrategia de desarrollo urbano que se está-

aplicando, se dirige hacia la diversificación y descentralización económica, complementada con las políticas tendientes a impedir la migración rural-urbana, que apoyen la desconcentración de la población, actualmente concentrada en unos- - cuantos centros urbanos.

7.- La política migratoria pretende a través de la creación de una mayor cantidad de fuentes de trabajo y del fortalecimiento de las actividades económicas locales, arraigar a la gente a sus lugares de origen, así como, encauzar las corrientes migratorias hacia las zonas con mayor capacidad demográfica y socio-económica, a fin de lograr el descongestionamiento de las principales ciudades del país.

8.- Es necesario reorientar y reubicar las actividades industriales, a fin de combatir la concentración de este sector en unas cuantas zonas y evitar la marginación de los otros sectores de la Economía.

9.- Deben canalizarse importantes volúmenes de recursos hacia los sectores rezagados de la Economía, procurando acrecentar la productividad y el ingreso de aquellas actividades en las que está ocupada la mayor parte de la población económicamente activa.

10.- El sector agrícola requiere de mayor atención- a través del apoyo crediticio y financiero, para mejorar y aumentar la producción y elevar el nivel de vida de la población que lo integra.

11.- La política educativa debe tener como objetivo fundamental, lograr que los diversos sectores maximicen su capacidad para incrementar la producción y la productividad y así sentar las bases que conduzcan a una equitativa redistribución del ingreso.

Esta política debe orientarse a incrementar el ritmo de expansión de la escolaridad, modificando la distribución de oportunidades educativas entre las comunidades rurales y urbanas y entre las distintas regiones sociogeográficas de tal modo que apoyen la descentralización de las actividades económicas y el desarrollo de los sectores rural y de tamaño medio; asimismo, debe adecuar la educación a las políticas cuyo propósito es aumentar las oportunidades de empleo en el sector rural y medio urbano, y finalmente debe incrementar la eficiencia interna del sistema escolar especialmente en el sector rural.

12.- La vivienda es una de las necesidades primarias que en primer lugar deben satisfacerse, por ello, es una de las metas que debe trazarse todo gobierno.

13.- El proceso de deterioro ambiental se combina con un alto crecimiento demográfico, con una intensa y desordenada urbanización y con la falta de control y mal uso de la tecnología, del suelo y de los recursos naturales.

14.- La solución a la problemática de los asentamientos humanos es una tarea del Gobierno Mexicano en sus tres niveles: Federación, Estados y Municipios, actuando en-

forma coordinada y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Es muy importante la colaboración del sector privado y de la ciudadanía.

15.- La problemática de los grandes Municipios urbanos, consiste en atender el explosivo crecimiento demográfico, en incrementar y mejorar los servicios públicos, en recibir y acomodar la creciente inmigración rural, que en muchas ocasiones superan a las posibilidades locales.

16.- La situación por la que atraviezan los Municipios pequeños o rurales, consiste en un insuficiente presupuesto, deficientes servicios públicos, de comunicación y transporte, falta de servicios médicos, educativos y de recreación, grandes deudas y falta de planeación urbana.

17.- La Ley General de Asentamientos Humanos establece como uno de los medios para ordenar y regular los asentamientos humanos, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los cuales intervienen tanto el Gobierno Municipal como el Estatal.

18.- Las leyes locales confieren al Ayuntamiento la facultad de elaborar el proyecto del Plan Municipal y de someterlo al Gobernador del Estado para su aprobación, una vez aprobado deberá emitir el correspondiente Decreto.

19.- Los Planes Municipales deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en uno de mayor circulación.

ción, a fin de darlo a conocer a toda la población.

Posteriormente, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad del Distrito a que pertenezca el Municipio, en la sección correspondiente al Registro de los Planes de Desarrollo Urbano, en donde estará a consulta del público.

20.- Los Planes Municipales vienen a ser la solución a la problemática de los Municipios, pero la clave no consiste en elaborarlos, publicarlos y registrarlos, sino en aplicarlos apeándose lo más posible a los lineamientos que señalen, contando con la colaboración de las autoridades estatales y federales.

21.- La participación de la ciudadanía es la solución a la grave situación en que se encuentran los asentamientos humanos, es un factor primordial y se encuentra establecida en los diversos planes de desarrollo urbano, tanto a nivel nacional, como estatal y municipal.

22.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, proporcionan ayuda a los Municipios para que logren su desarrollo, a través del financiamiento necesario para la ejecución de obras públicas y de la asistencia técnica.

23.- Como parte de la asistencia técnica, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ha implementado una Guía para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, la cual es uno de los aspectos del Sistema de Autoplaneación Municipal.

Este Sistema se encuentra integrado por un conjunto de documentos que proporcionan asesoría técnica a los gobiernos municipales, a fin de que estén en posibilidades de formular sus planes en corto plazo.

24.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano se encuentran estructurados en cuatro niveles: Normativo, Estratégico, de Corresponsabilidad Sectorial e Instrumental.

El Nivel Normativo presenta las bases sobre las cuales se elaborará el Plan, el Diagnóstico, que es el análisis de la situación actual del Municipio, el pronóstico que es una imagen futura de algunos de los aspectos analizados en el Diagnóstico de continuar las tendencias actuales, los objetivos específicos, las propuestas agrupadas en : ordenamiento del territorio, Desarrollo Urbano de los Centros de Población y Elementos, Componentes y Acciones del Sector Asentamientos Humanos.

En este Nivel se establece también la propuesta de Ocupación del Suelo Interurbano, que es una imagen futura de cómo se desea que sea usado el territorio del Municipio.

Por último, se presentan las políticas para alcanzar las propuestas que se establezcan en el Plan.

Nivel Estratégico, este nivel debe presentar desglosadas y ordenadas en programas las propuestas del Nivel Nor-

mativo, más las propuestas del Plan Nacional y de los Estados de Desarrollo Urbano que se refieran a los objetivos, políticas y metas de cada Municipio.

El Nivel de Corresponsabilidad Sectorial contiene - las obras y acciones propuestas en el Nivel Estratégico en - forma calendarizada, jerarquizada, ubicadas y asignadas a - los organismos públicos que deban ejecutarlas, esto permitirá al Municipio negociar las acciones ante los organismos - correspondientes, en el plazo que la importancia de las obras lo requiera y con un presupuesto aproximado ya establecido.

El Nivel Instrumental contiene los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación que son necesarios para lograr los objetivos, metas y políticas así como aquellos que permitan la evaluación y retroalimentación del Plan.

NOTAS

1. Comisión Económica Para América Latina. Conferencia Mundial de Población, pág. 11.
2. Ibídem, pág. 26.
3. Ibídem, pág. 93.
4. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. La explosión demográfica. Vol. 15, pág. 60.
5. Ibídem, pág. 61.
6. Ibídem, pág. 63.
7. Ibídem, pág. 64.
8. Ibídem, pág. 67.
9. Ibídem, pág. 84.
10. Ibídem, pág. 90.
11. Ibídem, pág. 84.
12. Ibídem, pág. 88.
13. Secretaría de Programación y Presupuesto, Consejo Nacional de Población. Datos Básicos sobre la Población de México 1980-2000, pág. 7.
14. Idem.
15. Población y Desarrollo Social, pág. 38.
16. Gloria González Salazar. "Reflexiones acerca del deterioro ambiental". Problemas del Desarrollo. Núm. 34, pág. 61.
17. Ibídem, pp. 74-75.
18. Gustavo Cabrera. "Política demográfica de México 1978-1982

- objetivos y metas". Ciencia y Desarrollo. Núm.26, pág.53.
19. Ibídem, pág. 52.
 20. Arturo Ortiz Wadgymar. "Desarrollo urbano y especulación de bienes raíces". Problemas del Desarrollo. Núm. 34, - pág. 30.
 21. Población y Desarrollo Social. Op.cit. pág. 53.
 22. Comisión Económica Para América Latina. Op.cit., pág.232.
 23. Ibídem, pág. 233.
 24. "La sobreurbanización se concibe como un crecimiento excesivamente rápido de las ciudades o como un nivel de urbanización que está fuera de línea con el desarrollo económico de los países respectivos o como ambas cosas". Ibídem, pág. 87.
 25. Jesús Silva Herzog Flores y otros. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, pp. 49-50.
 26. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. La pobreza de las grandes ciudades. Vol. 11, pág. 26.
 27. Lázaro Estrada. "Neurosis a causa de las aglomeraciones". Metrópoli, El Día. Julio 13 de 1978, pág. 11.
 28. María Teresa Rendón. "El hacinamiento es un factor que exacerba la violencia". Ver nota anterior.
 29. Subsecretaría de Programación y Presupuesto, Consejo Nacional de Población. Op.cit., pág. 21.
 30. Jesús Silva Herzog Flores. Op.cit. pp. 87-88.
 31. Población y Desarrollo Social. Op.cit., pág. 145.
 32. Secretaría de Programación y Presupuesto, Consejo Nacional de Población. Op.cit., pág. 15.
 33. José Martínez. "Cerca de 6 millones de campesinos desem -

- pleados. Uno Más Uno. Diciembre 6 de 1981, pág. 12.
34. Idem.
 35. Población y Desarrollo Social. Op.cit. pág. 174.
 36. Jesús Siva Herzog Flores. Op.cit., pp. 95-96.
 37. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Estadística Económica y Social por Entidad Federativa, pp. 23-24.
 38. Teresa Weisser. "La escasez de agua por mayor consumo, el calor y la disminución en el caudal que llega al D.F.". - Uno Más Uno. Marzo 31 de 1981, pág. 25.
 39. Secretaría de Programación y Presupuesto, Op.cit., pág. - 159.
 40. Rafael Cárdenas. "La población en el D.F. para el año 2000 requerirá 7 millones de vehículos". Uno Más Uno. Febrero-14 de 1981, pág. 26.
 41. Idem.
 42. Gloria González Salazar. Op.cit., pág. 56.
 43. Ibídem, pág. 60.
 44. Ibídem, pág. 71.
 45. Jesús Silva Herzog Flores. Op.cit., pág. 38.
 46. Fuentes Fijas según el Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos, comprenden: las fábricas, talleres, comercios, termoeléctricas, refinerías plantas químicas y similares que producen contaminación.
 47. Fuentes Móviles, según el reglamento anterior, comprenden: aviones, helicópteros, embarcaciones, ferrocarriles, tranvías, camiones, automóviles, motocicletas, tractores y demás similares.

48. El Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, señala que las aguas residuales consisten en un líquido de composición variada proveniente de usos municipales, industrial, comercial, agrícola, pecuario o de cualquier otra índole, ya sea pública o privada y que por tal motivo haya sufrido degradación en su calidad original.
49. Regina Jiménez Ottalengo, Jorge Moreno Collado. Los Municipios de México, pp. 115-116.
50. Gabino Fraga. Derecho Administrativo, pp. 210-211.
51. Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, pp. 274-280.
52. Regina Jiménez Ottalengo. Op.cit., pp. 23-35.
53. Palabras que pronunció el Lic. Eduardo Garza González en la Reunión Nacional de Asentamientos Humanos que se celebró en la ciudad de México en abril de 1976.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a edición. Ed. Porrúa. México. 1979.
- Biblioteca Salvat de Grandes Temas. La Pobreza en las Grandes Ciudades. Vol. 11. Salvat Editores S.A. España. 1973.
- Biblioteca Salvat de Grandes Temas. La explosión Demográfica. Vol. 15. Salvat Editores S.A. España. 1973.
- BUSTAMANTE Lemus, Carlos y otros. Problemas del Desarrollo. México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Núm. 34. Año IX. Mayo-Julio. 1978.
- Comisión Económica Para América Latina. Conferencia Mundial de Población. Fondo de Cultura Económica. México. - 1975.
- CORBUSIER, Le. Principios de Urbanismo. 4a edición. Ed. Ariel. México. 1979.
- E. Faria, Vilmar y otros. Revista Mexicana de Sociología. México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Año XL. Vol. XL. Núm. 1. Enero-Marzo. 1978.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 19a edición. Ed. Porrúa. México. 1979.
- JIMENEZ Ottalengo, Regina, Jorge Moreno Collado. Los Municipios de México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México. 1978.
- LORET DE MOLA Vadillo, Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos. Textos Universitarios S.A. México. 1976.
- Metrópoli, El Día. México. Julio 13 de 1978. Año I. Núm. 307.

- MUÑOZ, Virgilio, Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. UNAM. México. 1979.
- PRIETO, Angélica y otros. Ciencia y Desarrollo. México. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Núm. 26. Mayo-Junio. 1978.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Consejo Nacional de Población. Datos Básicos Sobre la Población de México 1980-2000. México. 1981.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Estadística Económica y Social por Entidad Federativa. México. 1981.
- SILVA-HERZOG Flores, Jesús y otros. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Ed. Porrúa. México. 1977.
- Uno Más Uno. México. Febrero 14 de 1981. Año IV. Núm. 1171, pág. 26.
- Uno Más Uno. México. Diciembre 6 de 1981. Año IV. Núm. 1463, pág. 12.
- WEISS Altaner, Eric y otros. Población y Desarrollo Social.- México. Asociación Mexicana de Población A.C. 1976.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982.
- Ley General de Asentamientos Humanos, 1980.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1982.
- Ley Federal del Trabajo, 1981.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para Los Trabajadores, 1980.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los-

Trabajadores del Estado, 1982.

Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, 1980.

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 1980.

Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Originada por la Emisión del Ruido, 1980.

Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, 1980.

Reglamento Para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, Originada por la Emisión de Humos y Polvos, 1980.

Plan Global de Desarrollo Urbano 1980-1982, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.

Decreto por el que se Establecen Zonas Geográficas Para la Ejecución del Programa de Estímulos Para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Programa Nacional de Empleo, 1979.

Programa Nacional de Vivienda, 1980.