

24.5



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LA PLANEACION URBANA EN MEXICO  
( 1976 - 1982 )**

**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION  
PUBLICA**

**P r e s e n t a**

**JULIO CESAR FARIAS GONGORA**

**No. DE CUENTA 7609075-0**

**México D. F.**

**1989**

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## LA PLANEACION URBANA EN MEXICO (1976-1982)

### INTRODUCCION

#### I.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA

Pág.

A.- NACIMIENTO DE LA CIUDAD.....	7
1.- Egipto.....	8
2.- Mesopotamia.....	9
3.- Grecia y Roma.....	11
4.- Mesoamérica.....	14
5.- La ciudad industrial.....	18
B.- GRANDES CIUDADES DEL MUNDO	
1.- Paris.....	23
2.- Londres.....	26
3.- Ciudades Norteamericanas.....	30
4.- Ciudades del Bloque Socialista	
a.- La Union Soviética.....	31
b.- Cuba.....	33
5.- Sao Paulo.....	35

### C.- PLANEACION URBANA

1.- Diversas definiciones.....	36
2.- Urbanismo y Urbanización.....	38
3.- Planeación y Planificación.....	41
4.- Planeación Urbana.....	43

## II.- PROBLEMATICA DE LA CIUDAD DE MEXICO

### A.- ANTECEDENTES

1.- Concentración del poder político.....	47
2.- Concentración industrial y comercial.....	51
3.- Demografía.....	63
a.- Explosión demográfica.....	64
b.- Migración.....	71

### B.- PROBLEMAS URBANOS

1.- Equipamiento e infraestructura.....	74
2.- Vivienda.....	77
3.- Servicios públicos	
a.- Abastecimiento de agua.....	79
b.- Transporte y vialidad.....	81
4.- Contaminación.....	85
5.- Efectos sociales.....	86

III.- ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION URBANA (1976-1982)

A.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA EN MEXICO.....91

- 1.- Plan Sexenal del Gobierno Mexicano (1934-1940)...92
- 2.- Segundo Plan Sexenal del Gobierno Mexicano (1941-1946).....92
- 3.- Programa Nacional de Inversiones (1953-1958)...93
- 4.- Plan de Accion Inmediata (1962-1964).....93
- 5.- Plan Nacional de Desarrollo Economico y Social (1966-1970).....94

B.- PLANES Y LEYES

- 1.- Ley General de Asentamientos Humanos.....96
- 2.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal....98
- 3.- Plan Global de Desarrollo.....99
- 4.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.....102

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....107

BIBLIOGRAFIA.....118

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

Ante los graves problemas que conlleva el crecimiento aculegado y desorganizado de las grandes ciudades, la Planificación Urbana se ha constituido en la actualidad en uno de los instrumentos de mayor utilidad para hacer frente a una compleja problemática cuya resolución en países como el nuestro resulta impostergable.

Aún cuando han existido ciudades desde el tiempo de los antiguos egipcios y babilonios, no fue sino hasta la época -- del Imperio Romano cuando la vida urbana empezó a diferenciarse de la vida rural. Con el desarrollo del comercio y -- de las técnicas artesanales, el grueso de la población urbana empezó a desentenderse de las actividades agropecuarias, con lo que surgió la primera gran división del trabajo.

---

No obstante, fue hasta la aparición de la llamada ciudad industrial cuando empezó a manifestarse la preocupación por -- la planificación urbana. Sin embargo, los intereses de los capitalistas, así como la debilidad del incipiente proletariado impidieron que el Estado implementara las medidas que contrarrestaran el crecimiento desordenado de las primeras urbes.

El desfase entre el surgimiento de los problemas urbanos y las acciones gubernamentales ha sido el principal motivo --

per el cual continuó el crecimiento de las ciudades hasta llegar al inmenso problema de las megalópolis actuales.

En los países subdesarrollados como el nuestro, el problema del crecimiento de las ciudades se hace más complejo debido a las deformaciones que han sufrido sus economías y al proceso de desintegración social que ha propiciado un capitalismo sin control y una corrupción gubernamental generalizada, así como la falta de una democracia acorde con las transformaciones sociales del momento.

El proceso de crecimiento económico experimentado por México a tasas del 5.4% anual entre 1936-1955 y del 6.7% anual entre 1955-1970,\* implicó cambios en la estructura de la producción que generó un persistente proceso de urbanización.

Para enfrentar esta realidad, se fueron dando una serie de acciones gubernamentales que hasta 1940, constituyeron las acciones pioneras de tipo regional sobre las cuales se erigirían las futuras políticas urbano-regionales del Estado Mexicano.

\* Gustavo Barza., Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano Regionales en México (1900-1982). Demografía y Economía, Vol XVII, No. 1, Colegio de México, 1983, p. 178.



A partir de 1940, el crecimiento económico y el proceso de urbanización se aceleran bajo la influencia de un conjunto de políticas gubernamentales que conforman las condiciones generales propicias para mantener la producción privada. Algunas de esas políticas tenían objetivos territoriales, a fin de contribuir a la descentralización industrial y la disminución de desigualdades regionales. Sin embargo, la incorrecta aplicación de este tipo de políticas aisladas, tuvieron como resultado que se acentuara aún más la concentración territorial en las ciudades constituyéndose éstas en fuentes de atracción del consumo, de la fuerza de trabajo, del capital privado, y del poder público.

En 1970 se multiplican las políticas urbano-regionales; para el periodo 1970-1976 se observa su incorporación a la estrategia económica nacional, y en el periodo 1976-1982, su institucionalización a rango de Planificación Urbano-Regional.

Sin embargo, todas las leyes, planes y programas que se han instrumentado en materia urbana parecería que han resuelto dicha problemática, no obstante persisten principalmente dos tendencias negativas:

a.- Continúan acentuándose las disparidades regionales.

b.- Se mantiene la superconcentración en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Por tal motivo, el propósito del presente trabajo, es plantear algunas sugerencias dentro del marco de la Planeación Urbana, mismas que contribuyan a disminuir los problemas de la concentración urbana en la Ciudad de México y Municipios Conurbados, ya que los planes, programas y leyes que ha instrumentado la Administración Públicas en el periodo de 1976 a 1982, no han tenido los resultados esperados manteniéndose aún, las desigualdades regionales, ciudades perdidas, falta de servicios urbanos, déficit habitacional, caos en el crecimiento urbano y especulación de la tierra, entre otros.

Para lograr este propósito, el presente trabajo se inicia con el planteamiento de los sucesos económicos, políticos y sociales que determinan la integración de las ciudades, con el objeto de ubicar a la ciudad como elemento básico de la Planeación Urbana, identificando a la actividad productiva, el comercio, los servicios y las instituciones políticas, sin dejar de considerar a la arquitectura monumental y a la religión como factores de integración y cohesión de las ciudades.

Este planteamiento histórico nos permitirá detectar en una forma más precisa cuales son los orígenes de los principales problemas urbanos, ya que no podemos visualizar a la ciudad como una categoría que sólo presenta problemas urbanos sin ninguna causa.

Una vez precisado el origen y las causas históricas que determinan la integración de las ciudades, es necesario conocer, en que momento surge la preocupación por la planeación urbana, ya que en las ciudades de la antigüedad no se le dió el tratamiento de planeación urbana como tal. Es a través de las modificaciones económicas y en la trama social, por una parte, y en el desfase que se da entre los problemas urbanos y las acciones gubernamentales, por otra, las principales causas que han acelerado el crecimiento de las ciudades.

No obstante para hacer frente a esta problemática han surgido nuevas disciplinas como el Urbanismo, Urbanización y la Planeación Urbana, es por ello importante describir cuales son las principales acciones que han instrumentado en materia urbana algunas de las ciudades más grandes del mundo. Y que a la vez nos servirán de referencia cuando abordemos las causas y orígenes de la concentración en la Ciudad de

México.

Por otra parte, este análisis nos permite entre otras cosas llegar a una definición de Planeación Urbana.

Definido el concepto de Planeación Urbana como término, es necesario conocer que características ha presentado el crecimiento y concentración de la Ciudad de México, en sus aspectos políticos, sociales y económicos, y distinguir los problemas que trae consigo dicha concentración, a la vez de identificar las acciones que el estado mexicano ha puesto en marcha para su posible solución, ya que este análisis nos permitiera contar con un marco más general para aplicar algunas sugerencias que pensamos ayudarían a minimizar la problemática Urbana.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA.

#### A. NACIMIENTO DE LA CIUDAD

Ante los graves problemas que conlleva el crecimiento acelerado y desorganizado de las grandes ciudades, la Planeación Urbana se ha constituido en la actualidad en uno de los instrumentos de mayor utilidad para hacer frente a una compleja problemática cuya resolución en países como el nuestro, resulta impostergable. Para conocer e identificar las disfunciones que han provocado el fenómeno, iniciaremos con el planteamiento de los sucesos económicos, políticos y sociales que determinan la integración de la ciudad como tal.

Asimismo, se describirá el nacimiento de las principales ciudades antiguas, con el objeto de ubicar a la ciudad como elemento básico de la Planeación Urbana. Identificaremos a la actividad productiva, el comercio, los servicios y las instituciones políticas, sin dejar de considerar a la arquitectura monumental y a la religión como factores de integración y cohesión de las ciudades.

Para una mejor comprensión de la ciudad moderna, analizaremos el surgimiento de las ciudades de las civilizaciones antiguas, tales como: Egipto, Mesopotamia, Grecia, Roma y Mesoamérica, en las cuales se destacará la influencia que tuvieron los diversos factores mencionados.

## 1. Egipto

En las primeras aldeas Egipcias de Merinde y Fayun la agricultura es el elemento pionero de integración de los asentamientos humanos. Al constituirse en la actividad productiva dominante, la agricultura permitió la aparición de aldeas permanentes, dada la naturaleza de dicha actividad. Recordemos que fue la agricultura la que permitió el tránsito del nomadismo al sedentarismo.

No obstante que eran muy pequeñas, estas aldeas contaban con obras arquitectónicas monumentales; templos para rendir culto a sus deidades y murallas para su protección; construcciones hechas bajo el dominio de un supremo gobernante y en las que se contó con la abundante mano de obra de los esclavos. Aunque no es motivo de este estudio el profundizar sobre los sistemas religiosos, políticos y sociales de las civilizaciones antiguas, cabe mencionar que éstos estaban organizados de acuerdo a castas sociales en cuya cúspide se encontraba la clase gobernante, nobles y sacerdotes, mientras que en las capas inferiores se ubicaban los esclavos.

A través del tiempo la clase dominante trató de separarse físicamente de las demás clases, y buscó un lugar para esta

blecer su residencia. Esta es la razón por la que surgen las ciudades reales de Menfis y, posteriormente, Tebas, en donde residían el faraón, los nobles y los sacerdotes.

Los Egipcios utilizaban como mano de obra a esclavos, a quienes obligaban a edificar sus grandes construcciones: tumbas, palacios y caminos.

En los tiempos de mayor esplendor, el comercio constituyó un elemento de integración, ya que fue la actividad económica que más dinamizó a la artesanía y a la agricultura, las cuales dejaron de ser actividades de autoconsumo.

Otro elemento de suma importancia en la estructura e integración de las ciudades antiguas fue la religión, puesto que estas ciudades se desarrollaron en lo que podríamos denominar una teocracia.

Respecto a los servicios con que contaba esta civilización, se distinguen los grandes caminos y las obras de irrigación, así como un incipiente cuerpo de vigilancia y un rudimentario servicio de limpieza y recolección de basura.

## 2.- Mesopotamia.

Esta civilización tuvo su asiento en la región comprendida entre los ríos Tigris y Éufrates. Cuatro fueron las zonas de asentamientos humanos: a) La zona de Ur y Eridú, b) Zo-



na de Uruk (Narca, c) Zona de Nippur y Umma d) Zona de Akkad (Uri).

En la zona de Ur es en donde se encontraba el asentamiento más importante, ya que presentó una manifestación clara de Urbanismo. Según Woolley Leonard las construcciones de sus tumbas dan a conocer una sociedad en que el arquitecto estaba familiarizado con todos los principios básicos de la construcción tal como se aplica hoy día. 1/

La arquitectura monumental tuvo gran importancia para el surgimiento de esta ciudad, ya que la construcción, era una actividad sagrada que estaba al mando de un rey-sacerdote. Sus templos, palacios y tumbas eran edificados con el fin de perpetuar el régimen político establecido.

Por otra parte, el urbanista inglés, Adams considera que en esta civilización se dá una clara separación entre el campo y la ciudad quedando definidas en esta última, las actividades religiosas, políticas, sociales, así como las comerciales.

La ciudad de Babilonia es quizá la más representativa como antecedente de los primeros servicios y construcciones en

1/ Woolley Leonard., Ur la Ciudad de los Caldeos, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 59.

beneficio de los habitantes de la ciudad.

Debido a su ubicación geográfica, se desarrolló en gran medida la agricultura, actividad que se constituyó en la principal fuente de integración de sus pobladores.

La economía agraria, basada en la irrigación de los campos fue capaz de lograr una producción excedentaria de alimentos, permitiendo así, que aparecieran ocupaciones y oficios especializados y por otra parte, hizo posible que el comercio para la sociedad hacia un sistema de intercambio de bienes y servicios.

### 3.- Grecia y Roma

En la ciudad Griega podemos identificar a la familia y a la religión como los primeros elementos de integración de estas ciudades.

"Coulounges afirma que el origen de la ciudad Griega son la familia y la religión". 2/

La familia Griega se desarrolló en un mundo cerrado, debido a que cada una tenía su propia divinidad. Este tipo de religión, se distinguió por el culto a los antepasados.

2/ De Coulounges (Pustel), La Ciudad Antigua, México Ed. Ferrua, 1970, p. 91.

El mismo autor, sobre el particular agrega que no obstante el sistema religioso que imperaba "era posible que varias familias, sin sacrificar nada de su religión particular, se uniesen al menos para la celebración de otro culto que les fuera común". 3/ Esta celebración de culto común, permitió la unión de familias en grupos llamados patrias o curias.

Una vez que las familias habían convenido unirse y tener el mismo culto, se fundaba un santuario para ese culto común, llamado urbe. Así, la ciudad era la asociación religiosa y política de las patrias y la urbe era el lugar de reunión de esta asociación. Cabe hacer notar el sentido que originalmente tenían los conceptos de "ciudad" y "urbe" para las primeras grandes civilizaciones, de acuerdo al texto del mismo Fustel De Coulanges: su relevancia consiste en introducir dos términos básicos del presente trabajo.

Tanto en Grecia como en Roma también existió la arquitectura monumental, aunque sus monumentos no eran públicos, ya que por el carácter cerrado de sus cultos, no se permitía la entrada a todos los habitantes, especialmente a los esclavos y a los extranjeros.

En ambas civilizaciones "La idea de la existencia de la plaza  
3/ Ibidem. p. 96.

za pública con propósitos de reunión cívica se pierde en la época imperial, apareciendo el carácter monumental con el fin de perpetuar el imperio" 4/

Sin embargo, con el paso del tiempo estas sociedades dejaron de ser cerradas, frente a su crecimiento y esplendor se abren hacia el exterior, dando paso al comercio.

"Hasta las más grandes de las tradicionales ciudades amuralladas, al ser examinadas, confirman la definición de ciudad como una agrupación humana cuyos habitantes no pueden producir, dentro de sus límites todo el alimento que necesitan" 5/. Así el comercio se constituyó en un elemento muy importante en la evolución de estas ciudades.

Al igual que en Egipto, en Grecia y Roma se desarrollan grandes caminos y obras de carácter civil, como acueductos, baños públicos, palacios, etc.

Cabe resaltar que el crecimiento de las primeras ciudades se debió fundamentalmente a la acumulación de la riqueza, el mejoramiento de la habilidad técnica, la creciente especialización del trabajo y el crecimiento del comercio, con-

4/ Ramos García Domingo. Iniciación al Urbanismo, México, UNAM 1974. p. 57.

5/ Arnold J. Toynbee. Ciudades en Marcha, Madrid, Alianza Editorial 1973. p. 26.

diciones que contribuyeron a aumentar la población, uno de los factores de mayor preponderancia, ya que, a través de ésta, las ciudades logran su fuerza.

#### 4.- Mesoamérica

La teoría más aceptada sobre la aparición del hombre en América afirma que hubo una migración de las tribus salvajes a través del estrecho de Bering. Estas tribus acosadas por los cambios de clima ocurridos, se aventuraron a descubrir nuevas formas de vidas a través del Continente Americano.

Posteriormente, dichas tribus se fueron adentrando en el Continente, dando origen al florecimiento de diversas civilizaciones.

Entre las civilizaciones más antiguas de América se encuentran los Olmecas, quienes probablemente fueron los precursores de todas las culturas de Mesoamérica. Esta cultura se propagó hasta Costa Rica, y alcanzó su período de máximo esplendor entre 800 y 200 años antes de Cristo.

Las ciudades más importantes de la cultura Olmeca fueron: La Venta y Tres Zapotes, en el estado de Veracruz, dichas ciudades fueron los grandes centros ceremoniales de una sociedad ordenada según una rígida jerarquía.

Entre los años 250 a 250 D.C. aparece Teotihuacan, principal ciudad de una civilización que basaba su economía en la industria artesanal y el comercio. Esta fue la primera gran ciudad prehispánica y constituye el "Centro cultural y religioso más importante del Horizonte Clásico, que difundió - por todos los ámbitos mesoamericanos los elementos culturales de una verdadera civilización" <sup>6/</sup>

De dicha civilización subsisten grandes edificios dedicados a funciones religiosas. En este lugar se realizaron los primeros actos de importancia en materia urbana, como lo demuestra el trazado de sus calles.

En la costa del Golfo de México se desarrollaron otras civilizaciones, como la Huasteca y la Totonaca. El principal centro ceremonial de esta última fue Tajín.

En Oaxaca florecieron dos grandes culturas, la Mixteca y la Zapoteca, cuya principal ciudad fue Monte Albán. Esta ciudad destaca por su centro ceremonial y por su observatorio astronómico. Poco antes de la llegada de los españoles, fue ocupada por los mixtecos.

<sup>6/</sup> González Blackeller, Ciro. Síntesis de Historia de México, México, D. F., Ed. Herrera, 1972, p. 66.

Entre las grandes civilizaciones precolombinas se encuentran la Maya. Esta civilización se desarrolló en la península de Yucatán, Chiapas, Guatemala, Honduras y El Salvador.

La época clásica Maya, la de mayor esplendor, registro la fundación de numerosas ciudades: Tikal, Uxantún, Copán, Yaxchilan y Palenque. Estos grandes centros urbanos concentraban las actividades religiosas, políticas, comerciales y culturales. Hacia el siglo X fueron abandonadas, por razones que todavía se ignoran.

Las ciudades antiguas mayas difieren de las de la última etapa, o época llamada de "Nuevo Imperio" (987-1697), ya que en las primeras predominan las construcciones religiosas y en las segundas las de tipo residencial.

Por último, mencionaremos a Tenochtitlan, la ciudad más importante de la confederación formada por los pueblos de Texcoco, Tlacopan y Tenochtitlan, la cual floreció durante los siglos XIV, XV y parte del XVI.

Esta ciudad, que se encontraba asentada en el centro de la actual Capital de la República, será analizada con más detalle cuando estudiemos los antecedentes de la Ciudad de México.

Por ahora solo nos concentraremos en destacar que en la época de Moctezuma II, Tenochtitlán tenía cerca de 100 mil habitantes. Contaba con varias obras civiles, entre las que destaca el acueducto que suministraba agua potable desde Chapultepec y los diques a las orillas del lago, para prevenir posibles inundaciones.

Comparando los incisos anteriormente descritos podemos afirmar que existen ciertas similitudes en el surgimiento de las ciudades, lo que nos lleva a dar algunas características de las ciudades antiguas:

- Básicamente se construyeron por razones religiosas.
- Se caracterizaron por contar con grandes centros ceremoniales.

Tenían una economía basada principalmente en la agricultura. No obstante, con el incremento de las actividades artesanales y el mejoramiento de los caminos surgió el comercio.

- Excepto por los centros ceremoniales y los dedicados a albergar a las clases gobernantes, las ciudades crecían en forma desordenada y generalmente producían aglomeraciones insalubres.



- Con el paso del tiempo se fueron realizando obras públicas significativas para el mejoramiento de la ciudad y sus habitantes, y se empezaron a proporcionar los primeros servicios urbanos.

#### 5.- LA CIUDAD INDUSTRIAL

Las generalizaciones, mencionadas hasta el momento, cubren una gran variedad de costumbres, de estructuras sociales y de creencias, cuyo señalamiento, de esa manera, nos permitió identificar los factores que intervinieron en la integración de las ciudades antiguas. Ahora describiremos cuáles son los principales acontecimientos históricos que hicieron posible el rápido crecimiento de los centros urbanos. A partir del análisis de los problemas de concentración que sufren las ciudades llamadas modernas podremos tener un concepto más claro de lo que es la Planeación Urbana.

La Edad Media se caracterizó por una economía de autoconsumo, basada en la actividad agrícola. La población se componía de una gran capa de campesinos y artesanos así como, de una clase gobernante compuesta por señores feudales, subordinados en mayor o menor medida a un rey, lo cual dependía del poder económico de aquellos.

Como en esta época eran frecuentes las invasiones y el pillaje, los señores feudales vendían protección a los campesinos, la cual era pagada con impuestos en dinero, en especie o con trabajo. Debido a esta práctica, los campesinos pasaron a ser siervos y vasallos de los señores feudales.

El siervo cultivaba su tierra y la del señor feudal. También elaboraba los utensilios y herramientas que necesitaba.

El burgo, o ciudad, albergaba a los comerciantes, artesanos, usureros, jornaleros, y a los llamados hombres libres, quienes con el paso del tiempo recibieron el nombre genérico de burgueses.

Cuando se sintieron suficientemente fuertes, los burgueses se negaron a pagar impuestos a los señores feudales y optaron por aliarse con el rey, quien ofrecía una mejor garantía para sus intereses. La alianza entre la realeza y los comerciantes terminó por liquidar el poder de los señores feudales, dando origen a las monarquías absolutas.

Las actividades económicas de la ciudad giraban en torno al comercio y las artesanías. Tanto los comerciantes como artesanos se agrupaban en asociaciones y corporaciones.

Otras características de este tipo de ciudades, eran que la producción de bienes y servicios se obtenían de fuentes amoldadas de energía y aplicadas a elementos mecánicos. La división del trabajo no requería de un grupo de gente especializado.

Las actividades comerciales eran dirigidas por individuos-- sin organización altamente formalizada y no existía cadena de intermediarios. El sistema de producción estaba dado para sostener a un grupo pequeño de personas privilegiadas, - con lo cual no pudo surgir una clase media. Respecto a la - movilidad social esta era mínima.

Socialmente existía una característica estratificación por su forma de organización familiar, religiosa, educativa y - gubernativa.

Sin embargo, la burguesía obtuvo suficiente poder económico, - se dispuso arrebatarle el poder político a la monarquía, - como antes lo hizo con los señores feudales. En algunos - países esta transferencia de poder se dió pacíficamente, - pero en otros, como Francia ocurrió violentamente.

Las ciudades europeas de los siglos XV, XVI y XVII tuvieron un continuo crecimiento, pero éste no fue acompañado de una mejora en las condiciones de salubridad, vivienda y servi-

cios. Esta situación se equilizó durante el surgimiento de la llamada Revolución Industrial y el capitalismo.

La revolución Industrial marcó un cambio fundamental en las ciudades, aunque éste no sólo fue estrictamente industrial sino también provocó una revolución en la agricultura, en los medios de transporte y de comunicación y en las ideas económicas y sociales.

No hay que perder de vista que uno de los factores importantes que el nuevo sistema de producción en masa reclamaba, era el suministro de trabajo humano, por lo que fue importante instalar las nuevas industrias cerca de un centro de población. De este modo era natural que crecieran las ciudades que habían permanecido estáticas y que a la vez reunían las ventajas de facilitar las relaciones de poder político, que favorecieran el desarrollo de la Industria.

Sin embargo, la violenta apropiación espacial llevada a cabo por la Industria representó un grave problema para la estructura Urbana de las ciudades de esa época ya que en muchos de los casos no se planificó adecuadamente su crecimiento, siendo la clase obrera la más perjudicada, debido a que ésta tuvo que soportar el peso de la producción y vivir en condiciones extremadamente paupérrimas.

Para terminar este recuento de los principales acontecimientos históricos que hicieron posible el crecimiento y concentración de las ciudades, mencionaremos que ya desde el final de la Edad Media se empezaba a perfilar la aparición de dos tipos de ciudades: las que crecieron por razones económicas y las que debieron su desarrollo a razones políticas.

Naturalmente, casi todas las ciudades eran mixtas: eran centros de actividades comerciales o artesanales (y posteriormente industriales) con cierta actividad política, o ciudades administrativas (capitales) con alguna actividad comercial.

En los siguientes apartados daremos a conocer algunas acciones que en materia de Planeación Urbana se han implementado en varias grandes ciudades del mundo. También se definirán los términos "urbano" y "urbanización", así como el de "planeación urbana".

## B. GRANDES CIUDADES DEL MUNDO

### 1. París

París fue fundada por la tribu celta de los parisinos, a la cual debe su nombre. El sitio escogido fue una ribera del río Sena.

Durante el Imperio Romano se construyeron en ese lugar algunas residencias y villas de descanso.

Posteriormente, adopta las características medievales de otras ciudades europeas: estrechas de calles, algunas fortificaciones y murallas rodeando la ciudad.

A partir de la Edad Media, París se convirtió en una ciudad que albergó a los personajes más representativos del arte y la ciencia europea y se convirtió en el núcleo urbano más poblado del continente, después de Londres.

Los reyes franceses, desde Francisco I, y muy especialmente Luis XVI (en los años 1710) se dedicaron a embellecer la ciudad, construyendo plazas, jardines, monumentos y palacios.

Con la revolución de 1789, se inicia un periodo de inestabilidad política y económica, situación que se aminoró con la

coronación de Napoleón como emperador. Este hecho marca el inicio de la recuperación de la industria y el comercio. A partir de entonces la ciudad creció en todos los sentidos.

En la actualidad París tiene problemas de vivienda y de distribución de la población, especialmente en las zonas céntricas.

París, además de ser una ciudad administrativa por ser la capital de la nación francesa, también cuenta con una industria considerable y con un movimiento comercial importante.

No podemos hablar de París sin mencionar al arquitecto y urbanista Franco-Suizo Le Corbusier, quien realizó el primer esquema teórico para una ciudad contemporánea de tres millones de habitantes, clasificando las actividades en cuatro funciones esenciales: trabajo, vivienda, esparcimiento y transporte.

En primer plan urbano para París se llamó Plan Voisin <sup>2/</sup> y fue realizado por las autoridades de París en 1925. Este plan proponía la concentración de la zona administrativa y cultural en el oeste de la ciudad. La zona industrial se ubicaría en el este, y ambas estarían rodeadas de amplios

<sup>2/</sup> Rolando I. Gioja., Planeamiento territorial y ciencias sociales, Ed. El Ateneo, 1979, Buenos Aires, p.43.

jardines y grandes vías de comunicación.

Sin embargo este plan no funcionó adecuadamente, debido a las fuertes presiones de la Industria, por lo que el gobierno francés tuvo que iniciar un nuevo programa, denominado "La Reconquista de París", el cual tenía como finalidad rehabilitar, conservar, renovar y cambiar la distribución del espacio en varios barrios parisienses. Sus objetivos eran cuatro:

- Traslado de las industrias lejos de París.
- Remodelación de los barrios históricos.
- Renovación de los barrios bajos, construyendo espacios verdes y oficinas.
- Construcción de complejos destinados a oficinas dentro de la ciudad.

Los primeros efectos de este plan se manifestaron en una creciente especulación con los terrenos ocupados por casas, fábricas y pequeños comercios.

Otro efecto fue la aparición de pequeñas asociaciones y comités vecinales, formados por ciudadanos que se oponían a ser desalojados y reubicados en la periferia de la ciudad.

Debido a que no se construyeron nuevas viviendas con la misma rapidez con la que se destruyeron las viejas, fue neces-



sario levantar albergues provisionales.

El descontento de la población dió origen al retraso y la cancelación de los proyectos del plan.

## 2. Londres

Esta ciudad fue fundada por los romanos a orillas del río Támesis. Tradicionalmente ha sido asiento del gobierno, pero también es un centro comercial e industrial.

Durante siglos su crecimiento fue lento. Por largo tiempo la población urbana de Inglaterra fue muy inferior a la que vivía en el campo, dedicada a las labores agrícolas. Todavía en el siglo XVII conservaba sus murallas y sus edificaciones romanas.

El incendio que arrasó Londres, alrededor del año 1666, permitió hacer modificaciones al plano de la ciudad antigua. Se derribaron las murallas y se dió prioridad a las zonas comerciales y a las avenidas. Alrededor de la zona comercial se instalaron los primeros talleres, que con el tiempo se convirtieron en fábricas. A la llegada de la Revolución Industrial, junto a las fábricas se construyeron pequeñas casas que albergaban en una o dos habitaciones a los obreros y a sus familiares, las cuales carecían de todo tipo de

servicios.

El proceso de expansión de Londres se inició, como en todas las ciudades occidentales, con la Revolución Industrial, que coincidió con el ascenso del capitalismo. Como fue en Inglaterra en donde se inició esta revolución, Londres fue la primera ciudad a la que transformó el maquinismo. "La Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra en el siglo XVIII, representó, fundamentalmente, la liberación del trabajo muscular del hombre. Tal cosa no significa que los trabajadores contemporáneos no utilicen sus músculos fundamentalmente sus manos y sus brazos, en sus diversas faenas. La liberación mencionada se refiere a la producción en masa y por medios mecánicos de los miles de millones de satisfacciones que caracterizan nuestra época y que han dado lugar a la Economía de Consumo". B/

La ciudad de Londres absorbió a las aldeas cercanas y creció en cuatro millones de habitantes en el período comprendido en 1851 a 1900. Entre las obras públicas que se realizaron durante ese período destaca la construcción de muelles y la introducción del ferrocarril metropolitano.

B/ Benjamín Arredondo Muñoz Ledo. Historia Moderna y Contemporánea, Ed. Porrúa, 1974, pág. 81.

En este periodo surgen las primeras protestas de los trabajadores, por el estado de insalubridad de las viviendas y la falta de servicios públicos en los barrios marginados, así como por la contaminación del río Tómesis, al cual se arrojaban sin ningún tratamiento los desechos industriales.

Sobre esta problemática surge en 1898 el proyecto del urbanista y periodista Ebenezer Howard, quién, en su libro "Tomorrow", propone medidas para resolverla a través de la llamada ciudad-jardín, formada por sectores comerciales, industriales y habitacionales separados por áreas verdes. 9/

Las nuevas ciudades se ubicarían cerca de la ciudad de Londres y otras ciudades importantes, separadas por áreas verdes y comunicadas con la ciudad por medio de carreteras y líneas de ferrocarril.

El objetivo de estas ciudades-jardín sería proporcionar casas a la población obrera, desconcentrar a la ciudad y combatir la contaminación, sin dejar de ser autosuficientes.

Poco antes de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno británico inició sus primeras acciones para dotar de vivienda a los obreros por medio del Plan Mars, que consistía en reor-

9/ Rolando I. Gioja., Planeamiento territorial y ciencias sociales, Ed. El Ateneo, 1979, Buenos Aires p. 31.

ganizar a la ciudad construyendo unidades vecinales en zonas determinadas, las cuales contarían con todos los servicios municipales en forma autónoma.

Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial impidió que este plan se llevara a cabo, por lo que continuó el problema de la vivienda.

Después del conflicto armado se elaboró el Plan Abercrombie, que proponía frenar el crecimiento de Londres. Este plan de reorganización estaba basado en un núcleo central y tres anillos concéntricos, de la siguiente manera:

- El núcleo central o centro histórico sería descongestionado.
- En anillo interno, que rodearía al centro histórico, se convertiría en zona comercial y habitacional de baja densidad demográfica.
- Un cinturón verde, constituido por terrenos agrícolas, albergaría campos deportivos y jardines, en donde el crecimiento urbano habría de estar controlado.
- Una corona externa, que debía de acoger a la población desalojada del centro de Londres, la cual estaría subdividida en ocho nuevas ciudades, incluyendo las ciudades ya existentes en vías de desarrollo. 10/

Este plan tampoco funcionó, por lo que Londres continúa creciendo. Por lo que toca al proyecto de desconcentración de

10/ Manuel Castells, La Cuestión Urbana, México Siglo XXI 1980, p. 331.

la industria, éste continúa, pero no con la velocidad necesaria, a pesar de los incentivos que ofrece el gobierno.

Por otro lado, las nuevas ciudades, construidas siguiendo los lineamientos de la ciudad jardín y diseñadas para ser autónomas, poco a poco se han convertido en ciudades satélites (dependientes) de la gran ciudad.

### 3. Las Ciudades Norteamericanas

La mayoría de las ciudades norteamericanas son relativamente nuevas. Sus orígenes son muy diversos, y esto se debe a que Norteamérica fue colonizada por cuatro naciones: España, Francia, Holanda e Inglaterra.

Los españoles se establecieron en la costa oeste y el sur, los franceses en Quebec, Canadá y Louisiana, los ingleses en la costa del este (las llamadas 13 colonias), y los holandeses fundaron Nueva Amsterdam, es, Nueva York.

Las ciudades que más se desarrollaron en el siglo XVIII y XIX fueron las del este: Nueva York, Filadelfia, Boston y Baltimore. El resto del país se desarrolló posteriormente, cuando creció la red ferroviaria.

Al inicio del presente siglo, la producción industrial au-

mentó enormemente, fortaleciéndose durante la Primera Guerra Mundial, para decaer en la crisis económica de 1929-1933.

Una de las medidas que implantó el presidente Delano Franklin Roosevelt, durante su primer período de gobierno (1933-1936) para combatir la crisis fue proporcionar trabajo a través de la construcción de obras públicas, tales como: carreteras, puentes, calles, parques, escuelas, hospitales, etc., y esto fomentó el desarrollo de las ciudades.

A partir de 1947 se iniciaron los programas de renovación urbana, con la demolición de barrios enteros y la reubicación de sus habitantes en nuevas zonas. Actualmente el programa de renovación continúa, pero enfrenta la oposición de la población a ser desalojada, especialmente de los barrios bajos localizados en zonas céntricas, las cuales, según este programa, deberían destinarse a actividades culturales y comerciales.

#### 4. Las Ciudades del Bloque Socialista

##### a. La Unión Soviética

La extensión del territorio y las condiciones climatológicas y geográficas han dificultado el desarrollo de las ciu

dades soviéticas.

La revolución rusa de 1917 sacó al país del feudalismo, con lo que se propició el proceso de industrialización.

La Unión Soviética, a través de los planes quinquenales, instrumenta nuevas políticas económicas y poblacionales, que van dirigidas principalmente al desarrollo, renovación y readaptación de las ciudades.

La ciudad de Moscú es un ejemplo de renovación urbana. Fundada por la tribu eslava de los viatitsi, se convirtió con el tiempo en la ciudad capital, residencia de los zares.

La traza primitiva de la ciudad tenía características medievales, con murallas y torres. El Kremlin, residencia del Zar y los nobles, se construyeron con materiales durables; en cambio, las casas del pueblo eran de madera y, aún a principios del presente siglo carecían de los servicios mínimos.

La renovación de Moscú se hizo respetando la distribución original, en anillos concéntricos y avenidas en forma de radios. Se emprendieron programas de vialidad, ampliando y construyendo calles y avenidas. El programa de remodelación se encargó de los edificios históricos. Por lo que respecta

a los edificios viejos, sin valor arquitectónico ni histórico, éstos se han demolido para dar paso a la construcción de edificios de oficinas, departamentales y áreas verdes.

El principal problema de la ciudad de Moscú es su crecimiento. A pesar de que se han implementado programas para contrarrestarlo, y de los esfuerzos para construir unidades habitacionales, todavía no se ha resuelto el problema de la vivienda.

b. Cuba

En lo que se refiera a la cuestión urbana, el gobierno de Cuba tiene los siguientes objetivos:

- Inversión prioritaria en las áreas rurales, con el fin de desalentar la migración hacia las ciudades.
- Fomentar, a través de programas especiales, el traslado de personas radicadas en la ciudad de la Habana hacia las pequeñas poblaciones del interior de la isla.
- Concentrar a la población rural dispersa.
- Dotar del equipamiento urbano necesario a las poblaciones del interior.

En resumen, ha emprendido acciones principalmente en dos sentidos: vivienda y asentamientos humanos. En relación a la vivienda, antes de 1959 el mayor porcentaje de la inversión estaba canalizada hacia la infraestructura turística y



a la construcción de casas de lujo.

Los costes y la especulación inmobiliaria marginaron a los sectores populares. Por ejemplo, en 1958 el déficit de vivienda en las ciudades alcanzó la cifra de 250,000 unidades y en el campo de 400,000 unidades.

El catorce de octubre de 1960 se promulgó la Ley de la Reforma Urbana, la cual disponía que los inquilinos de todo el país se convirtieran en propietarios de los inmuebles que ocupaban, amortizando el valor de su vivienda en un periodo de 5 a 20 años.

Al inicio de los años sesentas se observó un avance significativo en la construcción de viviendas para los trabajadores.

Estrechamente ligada a la política de vivienda se encuentra la política de asentamientos humanos.

Esta política busca fundamentalmente la concentración de la población dispersa y el reforzamiento de las ciudades intermedias. Con ese fin, en 1964 se creó el Instituto de Planificación Física.

En 1971 se formaron los grupos de desarrollo de las comunidades, previendo la necesidad de fomentar la creación de

asentamientos humanos de pequeñas dimensiones, vinculados exclusivamente a las actividades agropecuarias.

#### 5. Sao Paulo.

Sao Paulo es la principal ciudad industrial de Brasil y es un ejemplo de rápido desarrollo urbano, dentro de un capitalismo dependiente, ya que en 1881, Sao Paulo tenía 40,000 habitantes y sólo contaba con una fábrica textil, para el año de 1970, ya alcanzaba la cifra de 8 millones 104 mil habitantes, ubicándose por su tamaño en el tercer lugar después de Buenos Aires y México.

Por tal motivo, la acción urbanística, para el Gobierno de Sao Paulo, presenta similitudes con el caso de México, ya que en los últimos años, se ha convertido en tarea difícil debido a la insuficiencia de medios de financiamiento y a la presión que ejercen las empresas privadas de desarrollo urbano.

"El poder público no ha tenido una posición directiva en el desarrollo urbano de la metrópoli, pues éste se orientó por el dinamismo del sector privado de la economía, que ha organizado parcialmente el desarrollo urbano según sus intereses." <sup>11/</sup>

<sup>11/</sup> Paul Singer.. Urbanización y Recursos Humanos. El caso de San Pablo. Ed. SIAP, Buenos Aires, 1973. p.20.

Sin embargo, el Gobierno de Sao Paulo a instrumentado diversas acciones para hacer frente a esta problemática, destacando en los años cincuenta el plan educativo para la creación de un sistema vial descentralizado, cuyos resultados en un inicio fueron óptimos, no obstante que continúan las presiones de las empresas privadas.

Por otra parte, respecto a la ocupación de mano de obra en Sao Paulo, esta se concentra cada vez más en el sector terciario, particularmente en ramas como comercio, educación y salud.

### C. PLANEACION URBANA

#### 1. Diversas definiciones.

Arquitecto Le Corbusier: "La ciudad es un objeto de uso".  
<sup>12/</sup>

Sociólogo M. Meber: "La esencia económica de una ciudad consiste en un establecimiento basado en un mercado" <sup>13/</sup>

<sup>12/</sup> Ibidem.

<sup>13/</sup> Arthur Korn, la historia construye la ciudad, Argentina, Universitaria de Buenos Aires, 1953, p.2.

Congreso Internacional de Estadística: "Las ciudades son poblados con más de dos mil habitantes". 14/

El ingeniero Luis Unikel define en otros términos la ciudad, basado en la demografía y refiriéndose específicamente a los países del Tercer Mundo. De acuerdo con Unikel, los asentamientos humanos se pueden clasificar de la siguiente manera:

- I. Localidades rurales: menos de 5,000 habitantes.
- II. Localidades mixtas-rurales: entre 5,000 y 10,000 habitantes.
- III. Localidades mixtas-urbanas: entre 10,000 y 15,000 habitantes.
- IV. Localidades urbanas: mayores de 15,000 habitantes. 15/

El mismo autor afirma: "debemos reconocer que la ciudad es y será en forma creciente, el origen y el lugar donde han surgido los mayores avances culturales, tecnológicos, artísticos y de otra índole; es decir, la ciudad ha sido el centro en donde se han desarrollado las civilizaciones y culturas, especialmente las de Occidente, y hoy día es el lugar

14/ Luis Unikel, el desarrollo urbano en México. Colegio de México, 1978, p. 347.

15/ Luis Unikel, El perfil de México en 1980. V. II, México Siglo XXI, p. 249.

donde se toman las decisiones más importantes que determinan el crecimiento y desarrollo del mundo". 16/

El Glosario de Términos de lo que fue la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, define a la ciudad: "Una población mayor de 3,000 habitantes, que tiene establecidos sus servicios públicos, provisión de agua, saneamiento, luz, pavimento, policía, salubridad, etc.

El mismo documento señala que la ciudad, también debe tener una o más escuelas de enseñanza superior o técnica, que el 20% de los habitantes como mínimo se dediquen a las actividades propias de las ciudades, (industriales, comerciales, profesionales, etc.), que sea un centro distribuidor de productos naturales o industriales, según la región". 17/

## 2. Urbanismo y urbanización

El término "Urbanismo" apareció aproximadamente entre 1911 a 1914, y actualmente forma parte del lenguaje de los arquitectos, así como de sociólogos, ecólogos y administradores públicos.

16/ Ibidem

17/ SAHOP, Glosario de Términos, México 1976, p. 23.

Originalmente, este término sólo se utilizaba en los estudios de la problemática de las ciudades. En la concepción actual tiene un significado más amplio, especialmente si se toma en cuenta que, de acuerdo con el Artículo Primero de la Carta de Atenas (1928), "La ciudad no es sino una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región". <sup>18/</sup>

Etimológicamente, la palabra urbanismo proviene del latín urbe: ciudad. Por lo tanto, urbanismo es todo lo relativo a la ciudad, considerada como habitat del ser humano.

A continuación presentamos algunos conceptos que sobre urbanismo han expresado los estudiosos de esta ciencia.

Según Geddes Patrick: "La mejor disciplina como punto de partida para el urbanismo no es de ninguna manera la técnica, sino las ciencias de la observación, cualesquiera de ellas. Es necesario no limitarse a la ciudad, sino analizar toda la región circundante y desde todos los puntos de vista posibles: geográficos, históricos y económicos". <sup>19/</sup>

Farchil Pratt Henry, lo concibe como: "El conjunto de cono-

<sup>18/</sup> Domingo García Ramos. Iniciación al Urbanismo. México, UNAM, 1974. p. 19.

<sup>19/</sup> Ibidem. p. 147.

cimientos referentes al estudio de la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades, en orden de su mejoramiento natural y a la satisfacción de las necesidades colectivas de la vida humana". 20/

Para Mendieta y NÚÑEZ Lucio: "El urbanismo es una disciplina social porque, aún cuando sus medios son naturales, se basa en las ciencias sociales y en el conocimiento de la naturaleza de las necesidades de los agrupamientos humanos. Sus fines son también sociales, puesto que se orientan en beneficio de tales agrupamientos". 21/

Con base en lo anterior, podemos afirmar que el urbanismo es una disciplina científica que mantiene estrechas relaciones con la sociología, la política, economía, la administración pública y la arquitectura, entre otras, diferenciándose de esta última porque no sólo busca una mejor apariencia de la ciudad, sino también una mayor funcionalidad y un mejor aprovechamiento del espacio urbano.

Su campo de acción se extiende a toda el área de influencia de la ciudad, y su principal herramienta es la planeación.

20/ Ibidem.

21/ Ibidem.

Al término urbanización proveniente de la misma raíz latina, se la ha definido de dos modos:

- Hasta 1960 se lo identificaba exclusivamente con la dotación de equipamiento urbano para las ciudades.
- Después de 1960 se llama urbanización también al proceso de crecimiento de los centros urbanos debido a la migración campesina. (Urbanización = crecimiento urbano).

Como se puede observar, existe una diferencia de significado entre el urbanismo, que busca mejorar y adecuar los servicios públicos y de vivienda con el fin de elevar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, y la urbanización, que estudia los fenómenos que causan el crecimiento de la misma. Ambas posturas deben conjugarse en el estudio de la planeación urbana, a fin de identificar la problemática y poder encauzar las soluciones más factibles.

### 3. Planeación y Planificación

Las palabras planeación y planificación provienen del latín planus, que significa plan o plano. La academia de la Lengua Española define a la planeación como "La acción de hacer planes", y a la planificación como "La acción de hacer planes".

A continuación se reproducen los conceptos que sobre planea



ción y planificación han expresado algunos autores.

"Como parte vital del proceso administrativo, la planeación tal vez es la función más importante de todas. A través de ella se fijan los objetivos y se diseñan los planes y programas necesarios para alcanzar las metas que la organización se propone alcanzar en todos los campos.

Las organizaciones que no se fijan metas, y consecuentemente planes para alcanzarlas, están prácticamente a la deriva.

La planeación, en sus formas más elementales, planea con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quiénes deberán hacerlo.

Se trata entonces de proyectar el futuro, y los medios efectivos para realizarlo.

La planeación permite disminuir riesgos y aprovechar mejor las oportunidades, disminuyendo la incertidumbre". 22/

"Puede decirse que la planeación es el proceso de preparación de programas a largo plazo para el desarrollo economi-

22/ Jorge A. Galeana. La Planeación a su alcance, Colombia Editorial Norma. 1979.

co social de un país en su sentido más extenso; suele ser un esfuerzo para elevar el nivel de vida, de competencia y de bienestar social, mediante la utilización cabal y coordinada de todos los recursos materiales y humanos del país". 23/

"La planificación es un instrumento aplicable a casi todo tipo de actividad humana, con la sola condición de que exista la posibilidad de definir objetivos hacia los cuales orientar esfuerzos. Adquiere importancia cuando existen varias alternativas de acción y se dispone de recursos limitados, de cuyo uso depende el éxito o fracaso en el logro de uno de sus propósitos.

Se planifica para encontrar las mejores alternativas o el camino más adecuado para conseguir los objetivos finales (racionalidad). Se puede evitar la improvisación, el ensayo y el desperdicio de recursos de cualquier naturaleza se gana tiempo y se pueden conseguir resultados que de otra manera no se conseguirían o tardarían demasiado". 24/

23/ Manual de Administración Pública. ONU Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1961 p. 109

24/ Robles Morales Arodys, Administración para el desarrollo ICAP. San José Costa Rica, 1969. p. 28.

"Es un proceso de decisiones que permite anticipar o determinar lo que se quiere realizar y cómo se van a lograr esos objetivos o situaciones deseadas en el futuro; por lo tanto, se identifica a la planificación como un proceso dinámico de aproximaciones sucesivas, en las cuales se van reduciendo el número de alternativas que se presentan a la acción de unas pocas o a una alternativa, con los recursos disponibles". <sup>25/</sup>

Como se puede observar, existen grandes similitudes entre uno y otro concepto, lo que hace que en la práctica se les utilice indistintamente; sin embargo, existen algunas diferencias.

Charles Bettelheim, señala como diferencias entre la planificación socialista y la programación económica, planeación indicativa de los países capitalistas, las siguientes:

En la planificación socialista:

- Los medios de producción están en manos de los trabajadores, y se persigue el beneficio común o la satisfacción de las necesidades sociales.
- Deben fijarse objetivos intermedios y prioridades que conduzcan a alcanzar el objetivo fundamental.

<sup>25/</sup> Martínez Marner González, Planificación y Presupuesto por Programas. México, Siglo XXI, 1976, p. 42.

- Deben intervenir en la formulación del plan trabajadores, o la "vanguardia" del partido.
- El objetivo principal es elevar el nivel de vida de los trabajadores.
- No existe ociosidad ni desempleo.
- Tiene obligatoriedad.

En la planeación o programación capitalista:

- Los medios de producción son poseídos por una clase dominante reducida, que se apropia de la plusvalía que generan.
- Los trabajadores venden su fuerza de trabajo para subsistir.
- Su economía se rige por las leyes del mercado.
- El funcionamiento de la economía y las decisiones en esta materia son tomadas por los dueños de los medios de producción.
- No posee obligatoriedad.

De acuerdo al planteamiento de Charles Bettelheim. Planeación y Planificación coinciden en que ambas manejan planes que tienen un objetivo que alcanzar en un periodo de tiempo determinado, utilizando racionalmente los recursos; no obstante, difieren en sus fines y en la característica de obligatoriedad que posee la planificación socialista.

#### 4. Planeación Urbana

Una vez definidos los conceptos planeación y planificación, y para fines del presente trabajo, podemos definir la planeación urbana como la previsión y el planteamiento de metas y objetivos tendientes a mejorar los servicios, el crecimiento, la rehabilitación, la reconstrucción, de las ciudades, así como elevar el nivel de vida y bienestar de sus habitantes.

La planeación urbana como tal, se originó en los países europeos y Estados Unidos.

La planeación urbana, que constituye una parte muy importante de la planeación económica de un país, tiene por objeto resolver grandes problemáticas urbanas.

- vialidad
- habitación
- actividades económicas
- recreación
- salud
- educación
- contaminación
- seguridad pública

**CAPITULO II**

**PROBLEMÁTICA DE LA CIUDAD DE MEXICO**

## CAPITULO II

### PROBLEMATICA DE LA CIUDAD DE MEXICO

#### A. ANTECEDENTES

Una vez definida la Planeación Urbana como término en este segundo capítulo es necesario conocer qué características ha presentado el crecimiento y concentración de la Ciudad de México, en sus aspectos políticos, sociales y económicos, a la vez distinguir los problemas que trae consigo dicha concentración.

Cabe mencionar que algunos autores sostienen que los problemas de concentración de la Ciudad de México, únicamente se pueden atribuir al proceso de industrialización, o a la realización, de las principales actividades del Estado en una sola sede del poder y en este caso a una sola capital o territorio, así como al incremento de la población; indudablemente estos factores tienen gran ingerencia en la creciente concentración de la Ciudad de México, sin embargo, existen otras causas o características que se desprenden de éstas y que se describirán en los siguientes incisos.

##### 1. Concentración del Poder Político.

El fenómeno de concentración de poderes en la Ciudad de México, debe su origen, a que históricamente el poder se ha centralizado. Desde el arribo de los españoles a nuestro territorio se encontraron con una distribución pluralista en la vida socioeconómica de los diferentes grupos étnicos, situación que prevalecía a pesar del dominio militar ejercido por el Imperio Azteca, dado que existían fuertes tensiones entre dominadores y dominados.

Esta situación fue hábilmente aprovechada por los españoles quienes se sirvieron de las discrepancias que existían entre los diferentes grupos indígenas que rendían tributo a los Aztecas, para dominar y controlar el centro del poder de esa época, y así continuar desde ese mismo lugar un nuevo sistema de dominación, basado en un concepto centralista del poder, comenzando con ello a dar los primeros pasos de concentración hacia la capital del país.

De esta forma se da la época colonial como un primer intento de centralización, acompañado por el incipiente desarrollo regional y escasez de vías de comunicación.

Llegado el período independentista, como un deseo de criollos y mestizos de acceder a los niveles más altos de la dirección nacional por una parte, y como rechazo al centra-



lismo ejercido durante el virreinato, se inicia con la Independencia una época violenta, seguida de la Reforma y de las intervenciones extranjeras.

Mediante la Constitución de 1824, la Nación Mexicana adoptó el sistema federal -En oposición al central que, en el seno del constituyente mexicano, apoyó Fray Servando Teresa de Mier, Noriega y Guerra- así en la fracción XXVIII del artículo 50 se dispuso:

"Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado". 25/

Esta Constitución fue promulgada el 4 de octubre de 1824 y dió nacimiento a lo que hoy es el Distrito Federal.

Toca a los liberales encabezados por Benito Juárez dar el siguiente paso hacia el fortalecimiento del centralismo como parte de un proyecto nacionalista necesario en su momento histórico.

"Juárez y Lerdo, decidirían que el poder central debía sobreponerse a la teoría federalista, prescrita en la constitución de 1857, que el mando de ese poder central tenía que depositarse en la persona del jefe del Poder Ejecutivo". 27/

26/ Sotomayor, Arturo., Expansión de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 81.

27/ Calderón, José María., Génesis del Presidencialismo en México, Ediciones el Caballito, 2ed. 1972, México, D. F., p. 20.

Finalmente toca al presidente Lázaro Cárdenas sentar las bases definitivas del centralismo del poder político, coincidentemente con el inicio del crecimiento demográfico sostenido, factor que aporta sus consecuencias para impulsar la concentración, propiciada por la centralización política administrativa.

Paul Singer en su libro Economía Política de la Urbanización sostiene que:

- Históricamente la ciudad es la sede del poder y por tanto de la clase gobernante". <sup>28</sup>

Ello explicaría en cierta medida, el porqué la Ciudad de México se ha concentrado, ya que la clase gobernante en su afán por mantener una supremacía política y mas tarde económica, (aunque esta situación no sea siempre de igual manera). Durante el periodo de formación el Estado Mexicano buscó un territorio en donde concentrar las principales actividades políticas, económicas y sociales, que consolidaran a la clase gobernante.

Es decir, que en un inicio, se tenía que consolidar el poder político, asentándose en un territorio, sin embargo no

<sup>28</sup>/ Singer, Paul.. Economía Política de la Urbanización, Siglo XXI, 2ed. México, D. F., p. 8.

bastaba sólo esta situación, ya que como se explicó anteriormente la ciudad inicia su desarrollo, por medio de la producción de exedentes de productos agrícolas, para más tarde, al consolidarse el capitalismo reemplazar con esta estructura productiva y dar paso al desarrollo de país basado en el crecimiento industrial.

## 2. Concentración Industrial y Comercial.

Es conveniente señalar, que el proceso de industrialización que ocurrió en la Ciudad de México estuvo enmarcado dentro de un capitalismo dependiente que se desarrolló tardíamente. Por esta razón, es importante conocer los rasgos específicos que acompañan al capitalismo con estas características, así como su influencia en un país como el nuestro. El desarrollo capitalista trajo como consecuencia, entre otras cosas, la creación de un gran centro urbano en donde se acumularon grandes contingentes de población ávida de un ingreso fijo y condiciones de vida un poco mejores a las que podían encontrar en el campo o en las ciudades pequeñas.

Mencionaremos primeramente cómo se desarrolló el capitalismo en nuestro país y en las demás naciones de América Latina.

Cuando los europeos desembarcaron en América descubrieron un continente poblado por sociedades que se encontraban en distintas etapas de evolución, que iban desde tribus en estado semi-salvaje, hasta confederaciones o "imperios" altamente civilizados. Desde el punto de vista económico existían:

- a) "Sociedades agrícolas relativamente avanzadas y con una organización sociopolítica compleja, como la gran mayoría de los pueblos establecidos en México y parte de Centroamérica, y en las regiones andinas de Sudamérica.
- b) Sociedades de agricultura de subsistencia, con una organización simple, constituidas por grupos de población relativamente reducidos.
- c) Regiones de abundantes recursos naturales y una densidad de población escasa, habitadas por tribus nómadas, básicamente recolectoras y cazadoras. Estas regiones se denominan Áreas vacías." 29/

Durante la colonia, que abarcó desde la segunda mitad del siglo XVI hasta los primeros años del siglo XIX, las sociedades autóctonas perdieron su autonomía económica y pasaron a depender de los centros más dinámicos en donde se concentraban las actividades económicas.

Todos los países de América Latina, y en particular México,

29/ Sunkel Osvaldo y Paz Pedro. El subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, México, Ed. siglo XXI. p. 277.

se convierten en centros de abastecimiento de productos agrícolas y materias primas, e importadores de productos manufacturados, procedentes primero de Europa y posteriormente de Estados Unidos.

La formación de los Estados nacionales, que empieza con las luchas por la independencia de los países de América Latina durante el primer cuarto del siglo XIX, es influida profundamente por el surgimiento de Estados Unidos como centro hegemónico mundial, después de la Primera Guerra Mundial.

A partir de la consolidación en el poder de la clase obrera en las formaciones sociales de América Latina, se inicia un sistema de producción económica cuya principal función es cubrir las necesidades de las economías europeas, así como la creación de redes internas de distribución.

En los países de América Latina el proceso de incorporación al modo de producción capitalista que imperaba en Europa de formó sus economías, las cuales adquirieron una dependencia estructural de los países más desarrollados.

El efecto que sobre América Latina tuvieron las crisis conjuntas del capitalismo Europeo y Norteamericano se hizo más marcado a medida que sus economías se subordinaban más y más a las metrópolis financieras.

Por último, señalaremos que el período donde se da la inserción plena de América Latina en una relación de dependencia ocurrió con la aparición del capitalismo monopolista. A partir de ese momento fue asignado a este continente un papel muy específico dentro de la división mundial del trabajo.

Por lo que respecta a nuestro país, las inversiones extranjeras tuvieron gran auge durante el Porfiriato, debido principalmente a que este régimen, que abarcó de 1876 a 1910, pretendió desarrollar industrial y comercialmente la nación apoyándose en los capitalistas extranjeros para la construcción de los ferrocarriles, la instalación de fábricas y la explotación minera y petrolera.

Durante este período el Estado estableció una serie de políticas para favorecer la inversión extranjera, dando como resultado que la industrialización generara una mayor dependencia del extranjero. Posteriormente, después de la Revolución, cuando se inició el proceso de sustitución de importaciones se creó una industria sobreprotegida, que se concentró principalmente en los grandes centros urbanos, provocando su crecimiento incontrolado.

Esta tendencia ya se había iniciado desde la época de la dictadura, como puede apreciarse en la siguiente cita:

"Durante el Porfiriato, las industrias contaron con una oferta de mano de obra barata, compuesta por artesanos desplazados por las fábricas y por campesinos migratorios del campo a la ciudad". 30/

El período del Porfiriato marcó en sí, el inicio de algunas de las características del desarrollo de la industria, en los períodos subsecuentes.

Por otro lado, el proceso de sustitución de importaciones que para algunos países comienza en la década de los veinte y sufre la influencia de la gran crisis de 1929. La industrialización como tal se realizó en un ambiente de consenso, dadas las coincidencias de intereses, de los exportadores, importadores industriales y el Estado; agente este último que va a actuar en nombre de los intereses generales de la nación.

Durante el período de industrialización surgen nuevos grupos sociales: empresarios, empleados, obreros y clase media en general.

En el marco capitalista dependiente en que se da la industrialización en México, ocurren transformaciones sociales que más tarde van a determinar la composición demográfica del país.

30/ Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana. Siglo XXI. México, 1976. p. 64.

Al consolidarse el capitalismo y ocupar un lugar hegemónico, la industrialización se convierte en la principal fuerza de atracción demográfica hacia las ciudades; es decir, la fuerza de trabajo se desplaza donde el capital se acumula, provocando que el proceso de urbanización se concentre en unas cuantas ciudades o regiones. Tal es el caso de la Ciudad de México, cuyo desarrollo industrial fue el resultado de un patrón de acumulación de capital basado en la sustitución de importaciones, el cual se inició alrededor de los años 30; pasó por diversas modalidades y agotó sus posibilidades en la gran crisis económica actual.

Podemos identificar dos etapas del desarrollo industrial vía sustitución de importaciones: la primera, que duró de 1930 a 1950, fue la etapa en la que se sustituyeron los bienes de consumo. La segunda, en la que se sustituyeron algunos bienes de capital, que se prolongó hasta la década de los setentas.

Leopoldo Solís distingue dos diferentes maneras en que se puede manifestar la política de sustitución de importaciones.

1. "La sustitución de bienes de consumo final, en donde se presenta la industrialización incompleta, porque, al no sustituir bienes intermedios y de capital, únicamente se incrementa la demanda de productos industriales im-



portados, agravando en tal forma la dependencia de la Balanza de Pagos.

2. Sustitución de bienes de capital o de consumo intermedio, en donde los bienes de producción, ya sean productos intermedios o de capital, autoestimulan la producción por su interacción recíproca, aumentando la demanda de los productos. A esta política se le denomina con frecuencia "Desarrollo orientado hacia dentro". 31/

El patrón de acumulación por sustitución de importaciones fue viable gracias a la rectoría económica del Estado Mexicano, que estableció un conjunto de políticas económicas para favorecerlo: aranceles proteccionistas, disposiciones fiscales y crediticias favorables, establecimiento de empresas estatales, creación de una vasta infraestructura orientada al desarrollo industrial.

En la década de 1930-1940, el Producto Interno Bruto aumentó en términos reales en un 3% anual. En el periodo de 1940 a 1950 subió a 5.91%. Para 1960 ya había alcanzado el 6.2%, y continuó avanzando hasta alcanzar el 7% entre 1960 y 1970. Finalmente, el crecimiento se hizo un poco más lento (el 6.8%) entre 1970 a 1980. Este considerable desarrollo de la producción fue impulsado por el sector secundario, y particularmente por la industria de transformación, dando como resultado una creciente concentración de la produc-

31/ Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana. Siglo XXI. México, 1976, p. 218.

ción industrial en la Ciudad de México. En 1930 el país contaba con 46,830 establecimientos industriales, de los cuales únicamente 3,130 (6.8%) se localizan en la Ciudad de México.

A medida que avanzó el proceso de industrialización, aumentó la concentración de la industria en el valle de México, en donde se generaron 15,285 millones de pesos de valor industrial, contra 19,357 millones generados en el resto del país. Una sola ciudad produjo casi la mitad de los artículos industriales en todo el país. <sup>32/</sup>

Esta concentración de la industria en la Ciudad de México obedeció, como ya se había mencionado, a que el Estado mexicano apoyó su desarrollo, utilizando 3 grupos de políticas para favorecerlo: las de asignación de recursos, las impositivas y las comerciales.

- a) Las políticas de asignación de recursos se llevan a cabo en dos formas:
  - 1) Canalizando recursos crediticios a las empresas industriales.
  - 2) Creando una infraestructura para el desarrollo industrial.

<sup>32/</sup> Garza, Gustavo. Concentración Espacial de la Industria en la Ciudad de México, 1930-1970. Economía y Demografía, Vol. XVIII. No. 1. 1984. Colegio de México, p. 5.

La política crediticia en favor del desarrollo industrial la maneja el Estado canalizando el ahorro externo a través de Nacional Financiera, y el ahorro interno mediante políticas de control selectivo del crédito de la banca privada.

- b) La política impositiva de promoción industrial consiste en exenciones de impuestos (sobre la renta, ingresos mercantiles o exportaciones) que se ofrecen a las industrias nuevas y necesarias durante periodos de 5, 7 y 10 años, según las características de los productos manufacturados, con base en la Ley de Industria Nuevas y Necesarias y bajo la Regla XIV de las tarifas del Impuesto de Importación, que establece que la importación, de maquinaria para el establecimiento o expansión de una planta, se puede realizar a tasas arancelarias muy bajas.
- c) La política comercial constituye un elemento importante para alentar a la industria, y se basa en:
  - 1) Modificaciones a los aranceles.
  - 2) Permisos previos o licencias de importación.

El desarrollo industrial de la Ciudad de México vino acompañado por la expansión de otras actividades económicas, que también contribuyeron a incrementar la concentración. Algunos indicadores nos muestran la participación de estas actividades en el Producto Interno Bruto Nacional.

Cabe destacar que en el proceso de expansión, al que se ha hecho referencia, la Ciudad de México ha llegado a absorber algunas poblaciones del Estado de México, y que para fines

de la presente investigación se tomaron las cifras más relevantes de los Municipios de Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalneplantla.

Dentro del PIB del país, la región de la Ciudad de México participaba con un poco más de 30% en el año de 1960; (El Distrito Federal tuvo una participación en el PIB de aproximadamente un 25.5%, mientras que los municipios conurbados aportaron sólo el 7%). Sin embargo, es importante señalar un hecho significativo: a partir de 1970, la tasa de participación del D. F. en el PIB ha descendido en un 2% aproximadamente, en tanto que los municipios del Estado de México mantienen una tendencia contraria, pues su tasa de participación se elevó de un 8% a un 10% en el mismo período.

Por lo que respecta al ingreso per cápita, esto también tuvo un incremento mayor en la Ciudad de México, en donde ascendió al 1 891 560, según el censo de 1980, la tercera más alta en todo el país.

Como se había mencionado anteriormente, el desarrollo industrial vino acompañado por la expansión de otras actividades económicas. Es por ello que, siguiendo la clasificación Industrial Internacional de las Naciones Unidas, el PIB de la Ciudad de México se desglosará en nueve grandes sectores:

económicos. Estas grandes divisiones de actividad se subdividen en varias ramas de actividad y éstas, a su vez, están constituidas por subgrupos. Esta clasificación nos dará una visión mas clara de la participación de la Ciudad de México en el PIB Nacional y nos ayudará a entender el porqué de su constante crecimiento y la concentración de las actividades económicas.

El siguiente cuadro nos muestra algunos datos de la producción en la ciudad de México y los principales Municipios del Estado de México:

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRAN DIVISION DE  
ACTIVIDAD, EN LA CIUDAD DE MEXICO Y MUNICIPIOS <sup>33/</sup>

A C T I V I D A D	DISTRITO FEDERAL	MUNICIPIOS	TOTAL <sup>a</sup>
Agrícola, Silvicultura y Pesca	2,640.9	4,466.6	7,107
Minería	7,472.3	1,233.3	8,705
Industria Manufacturera	290,140.0	142,419.7	432,559
Construcción	59,065.3	28,678.2	87,743
Electricidad	6,253.4	3,120.0	9,373
Comercio, Restaurantes y Hoteles	276,125.2	55,420.9	331,546
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	85,605.6	19,764.2	105,369
Servicios Financieros, Seguros y Bienes Muebles	90,093.3	21,406.7	111,500
Servicios Comunales Sociales y Personales	279,467.5	39,115.8	318,583
T o t a l <sup>b</sup>	1'096,863.5	315,625.4	412,488

a) Por división de Actividad  
b) De toda la región

<sup>33/</sup> Sistema de Cuentas Nacionales. I.N.E.G.I. 1980, S.P.P.

Agrupando estas grandes divisiones de actividad económica en los tres sectores fundamentales de la economía, según el cuadro anterior, podemos afirmar que:

El sector servicios aporta al PIB de la ciudad de México el 61.3%, mientras que el sector industrial genera el 37.4% del total. El sector primario, por su parte, participa con el 1.3% en el sector servicios, con un ritmo de crecimiento constante desde 1970.

Analizando a la ciudad de México por gran división de actividad, el 30.6% de su PIB se origina en la industria manufacturera, mientras que el comercio y las industrias hoteleras y restaurantes aportan el 23.5%. Ello significa que estas dos grandes divisiones representan un poco más de la mitad de la riqueza producida en la Ciudad de México, lo cual refuerza su crecimiento urbano, y la influencia que mantiene hacia otras regiones vecinas menos desarrolladas.

### 3. Demografía

Para entender el fenómeno de concentración de la población de la Ciudad de México, primeramente describiremos los cambios que ha experimentado la distribución de la población en el país.

a) La explosión demográfica

La población total de México ha tenido un crecimiento vertiginoso en los últimos treinta años. Ya que de 20 millones de habitantes que tenía en 1940, pasó a 50 millones en 1970. En estas tres décadas el ritmo de crecimiento fue mucho mayor que el que tuvo de 1895 a 1930, periodo en el que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 0.6%.

Entre 1970 a 1980, la tasa de crecimiento promedio ascendió a 3.8% anual. El Décimo Censo General de Población y Vivienda arrojó un total de 67 millones de habitantes en todo el país. De seguir a este ritmo, para el año 2000 la República Mexicana tendrá 132 millones de habitantes. Esto tendrá -- importantes implicaciones económicas y sociales en lo relativo al empleo, servicios públicos y vivienda.

En la Ciudad de México, la situación es particularmente grave, ya que su territorio es el más poblado de la nación. En 1980 la población de la Ciudad de México y los municipios del Estado de México representaban el 18.64% de la población nacional.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución de la población de la ciudad de México, según el censo de 1980.



DISTRIBUCION POBLACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO

<u>DISIRITO FEDERAL</u> <u>DELEGACION POLITICAS</u>	<u>HABITANTES</u>	<u>PORCENTAJE</u>
ALVARO OBREGON	639,213	7.2
AZCAPOTZALCO	601,524	6.8
RENITO JUAREZ	544,882	6.1
COYOACAN	597,129	6.7
CUAJIMALPA DE MORELOS	91,200	1.0
CUAUHTEMOC	814,983	9.2
GUSTAVO A. MADERO	1,513,360	17.1
IZTACALCO	570,377	6.4
IZTAPALAPA	1,262,354	14.3
MIGUEL HIDALGO	543,062	6.1
MILPA ALTA	53,616	0.6
TLAHUAC	146,923	1.7
TLALPAN	386,974	4.3
VENUSTIANO CARRANZA	692,892	7.8
XOCHIMILCO	217,481	2.5
<b>T O T A L :</b>	<b>8,831,079</b>	<b>100%</b>

MUNICIPIOS CONURBADOS

<u>MUNICIPIO</u>	<u>HABITANTES</u>	<u>PORCENTAJE</u>
ECATEPEC DE MORELOS	783,507	10.3
NAUCALPAN DE JUAREZ	730,170	9.7
NETZAHUALCOYOTL	341,230	17.7
TLALNEPLANTA	778,173	10.3
<hr/>		
S U B T O T A L :	3,633,080	48.0
* T O T A L :	7,564,335	100%

\* Población total del Estado de México.

Se puede observar que la población de la Ciudad de México se concentra en su mayoría en la zona norte, ya que 74.0% del total se localiza en ocho delegaciones de esa área: Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. De estas delegaciones, destaca la Gustavo A. Madero, que cuenta con el 17.1% del total, y tiene una densidad media de población de 17,394 habitantes por km<sup>2</sup>.

La Población Económica Activa de la Ciudad de México presenta las siguientes características:

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN LA CIUDAD  
DE MEXICO

<u>DISTRITO FEDERAL</u> <u>DELEGACION POLITICA</u>	<u>HABITANTES</u>	<u>PORCENTAJE</u>
ALVARO OBREGON	236,317	7.1
ACAPOTZALCO	210,528	6.3
BENITO JUAREZ	246,746	7.4
COYOACAN	228,009	6.8
CUAJIMALFA DE MORELOS	30,792	0.9
CUAUHTEMOC	354,745	10.7
GUSTAVO A. MADERO	536,596	16.1
IZTACALCO	207,596	6.2
IZTAPALAPA	433,933	13.0
MAGDALENA CONTRERAS	62,124	1.8
MIGUEL HIDALGO	228,838	6.9
MILPA ALTA	18,072	0.5
TLAHUAC	44,937	1.3
TLALPAN	133,260	4.0
VENUSTIANO CARRANZA	233,348	7.9
XOCHIMILCO	76,697	2.3
<b>T O T A L :</b>	<b>3,312,581</b>	<b>100%</b>

<u>MUNICIPIOS</u>	<u>HABITANTES</u>	<u>PORCENTAJE</u>
ECATEPEC DE MORELOS	238,319	9.5
NAUCALPAN DE JUAREZ	253,701	11.0
NEZAHUALCOYOTL	414,627	19.4
TLALNEPANTLA	254,251	11.8
	-----	
S U B T O T A L :	1,161,978	54.2%
	-----	
T O T A L :	2,410,256	100%

\* Total del Estado de Mexico

Fuente: X Censo de Población y Vivienda, 1980.

I.N.E.G.I. S.F.P.

De acuerdo con el cuadro anterior, la entidad que posee más población económicamente activa es la Delegación Gustavo A. Madero (16.1%)

En la Ciudad de México y los municipios conurbados habitan 4 474 559 personas económicamente activas, es decir, el 20.2% de la población nacional, lo cual es significativo ya que la quinta parte de la PEA en el país se encuentra concentrada en la Ciudad de México, esto sin contar con el ni-

vel de desocupados que significa el 75% en el país (1980).

La población económicamente activa (PEA) según la rama de actividad, se encuentra distribuida de la siguiente manera:

P.E.A. SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD

<u>RAMA DE ACTIVIDAD</u>	<u>PORCENTAJE</u>
AGRICULTURA, GANADERIA SILVICULTURA	4.7
EXPLORACION DE MINAS Y CANTERAS	7.5
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	16.0
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	1.7
CONSTRUCCION	8.7
COMERCIO (MAYOREO Y MENUDEO)	6.3
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO	2.2
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	4.3
SERVICIOS COMUNALES	9.2
ACTIVIDADES INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADAS	38.4
T O T A L :	100%

Fuente: X Censo de Población y Vivienda, 1980.

I.N.E.G.I. S.P.P.

Del cuadro anterior se desprende que la industria manufacturera ocupa el primer sitio como una actividad bien especificada, seguida por la de servicios comunales, que incluye trabajos técnicos y artesanales, que se presentan a los hogares preferentemente (plomeros, pintores, radiotécnicos, etc.). Por otro lado, resulta significativo el renglón denominado actividades insuficientemente especificadas, ya que representan el 34.8% del total, e incluye tanto labores conexas con otras ramas de actividad como actividades de subempleo.

Este cuadro se completa con los datos relativos a profesiones y oficios específicos de la PEA en la región. Los obreros y artesanos ocupan el 23.6%, mientras que los oficinistas representan el 16.8%, y juntos ocupan casi la mitad de la PEA. También, es notoria la similitud entre el número de profesionistas y técnicos especializados, (3.7% y 3.9%, respectivamente). No deja de preocupar la falta de mano de obra calificada, ya que esta debería ser mucho más abundante que el de los profesionistas.

Cabe mencionar el aumento considerable de los oficios relacionados con el sector servicios en los últimos diez años, los cuales, según datos de 1980, representan el 20.4% y, a medida que avanzan los niveles de inflación crece a veloci-

dad exagerada, sobre todo en el renglón de los vendedores ambulantes.

b) La migración

La emigración e inmigración también afecta directamente el desarrollo urbano de la ciudad de México, y actúa como factor desequilibrador.

El siguiente cuadro nos muestra el número de personas que cambió su lugar de residencia, por entidad:

EMIGRACION E INMIGRACION HACIA LA CIUDAD DE MEXICO  
Y LOS MUNICIPIOS CONURBADOS

<u>RESIDENCIA ANTERIOR</u>	<u>D.F.</u>	<u>MUNICIPIOS VARIOS</u>
AGUASCALIENTES	11 759	3 459
BAJA CALIFORNIA NORTE	13 641	4 259
BAJA CALIFORNIA SUR	2 202	675
CAMPECHE	5 531	1 005
COAHUILA	17 014	3 725
COLIMA	4 351	1 036
CHIAPAS	34 285	8 445
CHIHUAHUA	17 494	4 152

DISTRITO FEDERAL	---	504 092
DURANGO	11 535	3 536
GUANAJUATO	115 753	60 500
GUERRERO	84 404	32 059
HIDALGO	114 263	45 712
JALISCO	74 355	23 544
EDO. DE MEXICO	182 450	---
MICHOACAN	100 717	68 144
MORELOS	84 228	9 167
NAYARIT	5 963	1 124
NUEVO LEON	18 113	4 881
OAXACA	116 742	52 315
PUEBLA	136 281	57 289
QUERETARO	30 508	12 771
QUINTA ROO	2 757	694
SAN LUIS POTOSI	31 911	13 559
SINALOA	16 509	3 145
SONORA	12 643	2 670
TABASCO	11 333	2 401
TAMAULIPAS	34 501	6 804
TLAXCALA	32 670	12 576
VERACRUZ	132 308	43 765
YUCATAN	15 839	2 828
ZACATECAS	21 625	11 755
T O T A L :	1 889 956	1 655 758

Fuente: X Censo de Población y Vivienda de 1980.

I.N.E.G.I. S.P.P.



Es importante destacar que el fenómeno migratorio hacia el Valle de México ha continuado casi sin variación. Hasta 1970 se habían asentado en México y la zona conurbada 1.3 millones de habitantes, procedentes del interior de la República. Para 1980 ya eran 3.5 millones, como lo muestra el cuadro anterior, lo que equivale a una tasa de incremento del 16.6% anual.

Este movimiento migratorio es preocupante, y debe tomarse en cuenta si se desea controlar el crecimiento urbano, así como para implementar un eficaz sistema de planeación para la Ciudad de México y Municipios Conurbados.

La complejidad del problema migratorio debe explicarse desde el punto de vista de un desarrollo económico desigual, que afecta principalmente a las capas más desprotegidas del país, que poco o nada tienen que perder al entrar por su traslado a la ciudad. Se trata de campesinos pauperizados con un escaso o nulo apoyo, infraestructura insuficiente en el campo, remuneraciones por debajo de los costos de producción, intermediarios voraces, y que atraídos por el espejismo de hallar mejores condiciones de vida, emigran a la gran Ciudad acrecentando la problemática urbana.

## B. PROBLEMAS URBANOS.

Uno de los objetivos de la Administración Pública es mantener el bienestar social de los habitantes que integran una comunidad. Esta tarea en las últimas décadas ha sido muy problemática, debido a la creciente concentración que vive la Ciudad de México, y cuyas causas se explicaron anteriormente. A pesar de la preocupación del gobierno por implementar una política de planeación urbana para contrarrestar esta problemática, hasta la fecha sus resultados han sido limitados, ya que responden a una planeación nacional global, y no ha seguido los lineamientos de la planeación urbana como tal.

Es por ello importante describir en esta parte del capítulo algunos de los problemas urbanos que se tienen que tomar en cuenta en cualquier programa de planeación urbana.

### 1. Equipamiento e Infraestructura

El concepto de equipamiento urbano se identifica con las instalaciones físicas y los espacios necesarios para la prestación de algunos servicios públicos tales como:

#### a) Escolar

Se consideran partes de este rubro: las instalaciones para las escuelas primarias, secundarias, preparatorias (subprofesionales), y profesionales. Su existencia está en relación al tamaño de la localidad.

b) Médico-Sanitaria

Se conforma por la existencia de instalaciones para servicio general, clínicas dentales, dispensarios, hospitales, etc.

c) Comercial y Financiera

Incluye los siguientes servicios: tiendas de menudeo, tiendas de mayoreo, tianguis, rastros, mercado municipal, mercados en cadena y bancos.

d) Recreatividad y Deportiva

Está constituido por parques, jardines, campos y locales deportivos.

e) Cultural

Como equipo cultural se consideran: las bibliotecas, museos, librerías, teatros, cines, etc. 34/

Todos estos equipos se caracterizan por estar estrechamente vinculados al tamaño de la localidad en la que se encuentran.

34/ Ramos G., Sergio., Urbanización y Servicios Públicos en México, México, UNAM, 1972. p.p. 20-83.

El concepto de infraestructura se haya identificado con aquellos servicios que requieren de instalaciones para integrar redes de distribución.

Estos servicios presentan la característica de estar sujetos al pago de un derecho o al cobro de una tarifa para que el usuario tenga derecho a utilizarlos.

Aquí pueden incluirse:

a) Infraestructura Municipal

Constituida por los servicios de: agua, drenaje, electricidad, pavimentación, semáforos, panteón y limpia.

En las ciudades de cierta importancia siempre se suministran estos servicios, excepto a las zonas marginadas.

En las poblaciones y localidades pequeñas, el único servicio que se proporciona con cierta regularidad es la electricidad.

b) Transporte

Aquí se incluyen: autobuses urbanos, taxis, ferrocarriles metropolitanos, etc., así como los servicios de tendido de vías, construcción de calles y avenidas, etc.

c) Comunicaciones

Comprende: correos, telégrafos, télex, mensajería, paquetería, etc.

La red telefónica generalmente se presenta en localidades mayores.

En las localidades pequeñas habitualmente se encuentran sólo el correo y el telégrafo.

Dentro de las comunicaciones también se pueden incluir los servicios de comunicación social como: radio, televisión, periódicos, los cuales regularmente sólo los encontramos en las localidades grandes. <sup>35/</sup>

Es necesario señalar la estrecha interrelación que existe entre el equipamiento y la infraestructura urbana y, como se ha observado una tendencia a equipar más y mejor a las ciudades y localidades de mayor tamaño, esto ha provocado que se agudice aún más la diferencia entre campo y ciudad, y que se fomente la migración rural.

## 2. Vivienda

La vivienda es quizá el más significativo e importante problema que sufren las grandes concentraciones, por lo que, la Ciudad de México no puede escapar de esta problemática. Además ésta se agudiza en la misma medida en que crece la ciudad, y se caracteriza por tener varios aspectos.

La oferta de vivienda en propiedad o en alquiler es escasa y de costo muy elevado, lo que provoca que extensos sectores de la población no tengan posibilidad de acceso a ella, y cuando la tienen es de manera marginal. Mucha de la tierra urbana está en unas cuantas manos. Los terratenientes

<sup>35/</sup> Ibidem

urbanos, al especular con la tierra la encarecen, impidiendo que las clases populares tengan acceso a ella, lo cual propicia la aparición de un gran número de barrios marginados que no cuentan con ningún servicio.

En la República Mexicana existen aproximadamente 12 216 462 casas habitación, de las cuales 66.8% son habitadas por sus propios dueños, a razón de 5.5 personas por vivienda. El 71.6% cuenta con energía eléctrica. Un 56.6% están construidas con tabique.

Estos datos nos muestran a grandes rasgos la carencia de servicios que padece un amplio sector de la población.

Para resolver este problema se crearon organismos como el INFONAVIT, FOVISSTE, INDECO, cuya función era dotar de vivienda digna a los grupos sociales marginados y especialmente a la clase trabajadora; sin embargo, hasta ahora no han podido cubrir la demanda de este servicio, por lo que, todavía existe un déficit aproximado de 794,839 viviendas.

Asimismo, otra forma de atacar el problema de vivienda es regulando la tenencia de la tierra, ya que existe un gran número de asentamientos humanos irregulares que se han formado principalmente en las afueras de la ciudad, en las que los moradores no cuentan con los títulos legales de propiedad.

Cabe destacar que el Gobierno, hasta la fecha, ha expedido un total de 700,000 certificados de propiedad.

### 3. Servicios Públicos.

El equipamiento urbano en materia de sanidad, educación, vigilancia, comunicación social, deportiva, cultural, etc., se haya concentrado en las ciudades y localidades de mayor densidad demográfica, aunque éstos no siempre funcionan con la eficiencia deseada.

#### a) Abastecimiento de agua

En el caso de la Ciudad de México, debido a sus peculiares condiciones geográficas, el abastecimiento de agua para su población resulta sumamente difícil.

La altura y la falta de ríos cercanos, obligan al bombeo de agua de ríos cada vez más lejanos. Ejemplo de esto son las obras del río Cutzamala, el cual aporta la cantidad de 19m<sup>3</sup> por segundo a esta ciudad. Sin embargo, para ser bombeo se requiere de un consumo eléctrico equivalente al 6.5% de la producción de energía eléctrica total del país.

Esta situación, aunada a la necesidad de un constante tendido de tuberías (para abastecer a los nuevos barrios) genera

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

un elevado gasto.

El consumo de agua en el Distrito Federal es de aproximadamente 39m<sup>3</sup>/seg. Las delegaciones con mayores problemas de suministro de agua son:

<u>N O M B R E</u>	<u>POBLACION CON SUMI NISTRO DEFICIENTE</u>	<u>POBLACION TOTAL</u>
GUSTAVO A. MADERO	449,300 HAB.	1 513 360
IXTAPALAPA	420,900 HAB.	1 262 354
A. OBREGÓN	415,500 HAB.	639 213
CUAUHTÉMOC	193,500 HAB.	814 983
COYOACÁN	180,500 HAB.	597 125
TLALPÁN	110,200 HAB.	386 974
IZTACALCO	110,200 HAB.	570 377
XOCHIMILCO	105,700 HAB.	217 481

3a.

De acuerdo con estas cifras, el número de habitantes que padecen de un ineficiente o nulo servicio de agua potable asciende a 2,402,400, lo que representa aproximadamente el 27.5% de la población del Distrito Federal.

3a/ Comisión Hidrológica del Valle de México, 1978.



El problema se agrava en los asentamientos espontáneos ubicados en lugares no aptos para el desarrollo urbano, tales como los cerros, barrancas o terrenos minados.

La falta de agua potable, así como de drenaje y alcantarillado generan problemas de carácter sanitario, ya que propician el fecalismo al aire libre, exponiendo a la población a microorganismos patógenos y poniendo en peligro la calidad de las aguas, por infiltración al subsuelo de aguas negras no colectadas.

#### b) Transporte y vialidad

En lo que respecta a la problemática de la transportación urbana es por esencia dinámica y cambiante. El desarrollo de la transportación pública de pasajeros, en el caso de la Ciudad de México, no la podemos entender si no comprendemos el rol que juegan los distintos medios de transporte y los agentes vinculados a su dinámica, tales como: la estructuración físico-espacial de la ciudad, las políticas con impacto en el transporte público y el continuo aumento de personas que necesitan de este medio para transportarse.

Los distintos medios de transporte masivos de la ciudad hasta ahora han podido cubrir la demanda de transportación

de los sectores mayoritarios, particularmente de los trabajadores. Sin embargo, todavía no están cubiertas en su totalidad algunas zonas en las que se requiere transportación, ya que existe una continua expansión de la ciudad.

Casi desde principios del siglo los autobuses han jugado un papel de gran relevancia en el transporte colectivo, y no fué sino hasta la aparición del Metro como alternativa de transporte masivo en la Ciudad de México, cuando los autobuses pasaron a complementar el servicio de transportación.

Con la creación del metro y la municipalización del servicio de autobuses, las autoridades de la Ciudad han podido planificar y racionalizar el transporte masivo, lo cual ha permitido un ahorro de millones de horas-hombre.

Además de que dichas autoridades implementaron otras medidas para reorganizar el transporte masivo; entre ellas se encuentran:

- La ampliación y reubicación de las rutas de taxis colectivos de ruta fija.
- La reubicación y concentración de las terminales de autobuses foráneos y suburbanos en las cercanías de las estaciones del metro.
- La coordinación con las autoridades del Estado de México, en la operación, financiamiento, etc., de algunas rutas de autobuses (red troncal).

- La homogeneización tarifaria, que permitió descongelar las tarifas del transporte público estatal en el Distrito Federal.

En el Distrito Federal se genera diariamente una demanda de 19.6 millones de viajes-persona, la cual la satisface en un 81% el transporte colectivo y en un 19% los vehículos particulares. Del 100% de los vehículos que circulan por el Distrito Federal, 3% son de servicio público y 97% de servicio particular.

Se calcula que en la República Mexicana existen aproximadamente 4,523,097 vehículos, de los cuales 2,500,000 es decir el 50%, circulan en la Ciudad de México y Área conurbada.

La gran circulación de vehículos ha provocado la saturación de las vías de comunicación, lo cual origina, sobre todo en las horas de mayor circulación, congestionamientos y desquiciamientos de la vialidad. Se calcula que la tasa de crecimiento de vehículos es del 10.2% anual, en promedio.

Las obras de infraestructura que se realizan en el Distrito Federal, al poco tiempo resultan insuficientes, debido al gran incremento de los vehículos particulares, los cuales son utilizados de razón de 1.3 personas por cada uno. El hecho de que los vehículos no son utilizados en toda su ca-

pacidad es una de las razones que han impedido la plena racionalidad de transporte urbano.

Por otra parte, a pesar de la creción de los llamados "ejes viales", la ciudad todavía padece de falta de continuidad de sus principales arterias, lo cual, sumado a la renuencia de los automovilistas a utilizar el transporte público, ha originado el estrangulamiento de la circulación en el Valle de México. La problemática de un insuficiente e ineficaz transporte público, llámese autobuses, taxis, peseras o metro, deriva en otra igual de grave, resultado al mismo tiempo del desequilibrio que existe entre la ubicación del centro de trabajo, escuelas, etc., y el lugar de residencia de los habitantes de la ciudad.

Asimismo, el incremento del número de vehículos trae como consecuencia una mayor demanda de espacio para estacionamientos, así como un incremento en la contaminación ambiental. El combate de la contaminación y la construcción de parques de estacionamientos requieren de un mayor gasto público por parte de las autoridades, y éste forzosamente afecta a otras áreas de inversión.

De igual forma, cabe mencionar que dentro de la zona urbana se encuentran industrias altamente contaminantes, como refinerías, fábricas de cemento y fundidoras, cuyas descargas

de desechos aunadas a las de los automóviles y a la basura generada por sus habitantes, ha provocado una situación que podríamos considerar como catastrófica.

#### 4. Contaminación.

Aún cuando el problema no es nuevo, recientemente se ha agudizado a tal grado, que actualmente se teme que pueda ocurrir una catástrofe. Por ahora la Ciudad de México ostenta el nada envidiable título de "la ciudad más contaminada del Planeta", ya que ha superado a Londres, Gran Bretaña, y a los Angeles California en Estados Unidos.

Las principales fuentes de contaminación en el Valle de México son:

- a) Humos y Vapores.- Procedentes de los dos millones y medio de vehículos en circulación, muchos de los cuales, por falta de mantenimiento (afinación o ajuste) descargan hasta el doble de contaminantes que los que producirían si estuvieran en buen estado. Otra fuente generadora de humos y vapores tóxicos son las más de 90,000 industrias de transformación asentadas en esta zona, que arrojan desde vapores orgánicos hasta humos y vapores corrosivos.
- b) Polvos y Gérmenes Patógenos.- El aire que se respira en la Ciudad de México contiene gran cantidad de polvo, el cual se produce principalmente en la parte norte, en donde la desecación del lago de Texcoco y la falta de un programa de reforestación ha acabado con la capa fértil del suelo. Este polvo, que constituye

en sí un agente contaminante, con frecuencia transporta gérmenes patógenos, principalmente amibas, las cuales son recogidas de los asentamientos humanos en donde se practica el fecalismo al aire libre por falta de servicios sanitarios adecuados.

- c) Basura y Ruido.- El concepto moderno de contaminación también incluye la basura y el ruido debido a que éstos también afectan la calidad de vida. En las colonias habitadas por familias de medianos y altos recursos, el servicio de limpieza y recolección de basura puede considerarse aceptable. En las colonias proletarias y en los asentamientos irregulares este servicio es deficiente y, en ocasiones, inexistente. Esto, aunado a la inexplicable actitud del gobierno capitalino, de continuar depositando la basura en tiradero a cielo abierto, agudiza el problema. Por lo que respecta al ruido, éste es producido por conductores de camiones que circulan con el escape abierto, motociclistas, automovilistas que usan innecesariamente el claxon, las fábricas, talleres, etc.

Además de lo expuesto, las peculiares condiciones meteorológicas que privan en el Valle de México, en donde los vientos dominantes soplan precisamente desde las zonas más contaminantes hacia las menos contaminadas, ha hecho pensar a muchos estudiosos que el problema simplemente no tiene remedio.

##### 5. Efectos Sociales

Se ha comprobado experimentalmente, por medio de ratones de laboratorio, que el hacinamiento genera no sólo problemas de conducta, sino, hasta trastornos orgánicos. En el caso de

las sociedades humanas, el hacinamiento, junto con el desempleo y la desintegración familiar, constituye un excelente caldo de cultivo para la delincuencia y el vicio. En la Ciudad de México, el explosivo crecimiento provocado por las altas tasas de natalidad habidas durante las décadas anteriores, aunado a la constante migración del campo, han producido una situación casi explosiva. La formación de bandas juveniles y la frecuencia de los robos y asaltos no es sólo consecuencia de la crisis económica que padecemos desde principios de la década de los ochenta; también ha sido propiciada por la aglomeración.

Una ciudad en donde la deserción escolar llega al 50 por ciento en las colonias llamadas populares, forzosamente tienen que ofrecer a los jóvenes alternativas para que desahoguen constructivamente sus energías y ocupen provechosamente su tiempo libre (que en el caso de los desempleados es prácticamente todo el día). Aun cuando el deporte no es ni con mucho la mejor manera de distraer a la juventud, cuando menos podría utilizarse masivamente para hacer disminuir la delincuencia juvenil. Sin embargo, en las colonias pobladas de familias de escasos recursos casi no existen campos deportivos, ni organizaciones que fomenten el deporte. Los pocos organismos gubernamentales destinados a

atender las inquietudes de los jóvenes --como el CREA-- se dedican mas bien al proselitismo, a la manipulación y a la utilización de la juventud, desvirtuando los que debieran ser sus objetivos primordiales.

Otro rasgo característico de las grandes metrópolis, pero especialmente de las urbes subdesarrolladas, es la falta de interacción entre la sociedad civil y el gobierno. El regente de la Ciudad de México (o, mejor dicho, del Distrito Federal) debido a que no es elegido por voto directo, únicamente rinde cuentas al Presidente de la República, y rara vez se molesta en poner a la consideración de los gobernados sus planes y proyectos. Por otra parte, las manipuladas Juntas de Vecinos y el remedio de parlamento, denominado Asamblea, no tiene suficiente autoridad (ni voluntad) para exigir a las autoridades capitalinas la solución de los problemas que les cancelizan los habitantes. Todo lo anterior permite a las autoridades gobernar autoritariamente y realizar obras o programas únicamente para "lucimiento" personal, sin importarles si realmente son prioritarias.

Por otra parte, la falta de planes a largo plazo (hasta ahora ningún plan se ha respetado después de finalizado el sexenio que lo alaboré) impide la continuidad y la coordinación de los programas y las obras.



Por ejemplo, la construcción de la vía rápida, denominada "Circuito Interior", la cual fue iniciada durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría, para ser concluida en el sexenio del presidente José López Portillo, hasta la fecha está inconclusa. Por lo que respecta al proyecto de reservas ecológicas, tampoco ha habido continuidad ni coordinación: lo que un sexenio dio por bueno, el siguiente lo desecha. Esto ocurrió con la reserva ecológica del Ajusco, la cual poco a poco va dejando de ser parque nacional, para convertirse en un gigantesco fraccionamiento.

C A P I T U L O   I I I

A D M I N I S T R A C I O N   P U B L I C A   Y   P L A N E A C I O N   U R B A N A

La planeación urbana consiste en la previsión y el planteamiento de metas y objetivos tendientes a mejorar los servicios, normar el crecimiento y rehabilitar las ciudades.

La planeación urbana es un proceso integral, ya que cada uno de sus elementos se encuentran vinculados y están estrechamente ligados a las políticas económicas y sociales de un país.

Tomando en consideración las características del desarrollo urbano que se prevén para México en los próximos años, así como los proyectos globales del Estado, a nivel Nacional, podemos prever que en el futuro la planeación urbana estará cada vez más ligada a la administración pública.

En México la administración pública es una función casi exclusiva del Poder Ejecutivo, a nivel Federal, Estatal y Municipal.

En su nivel federal, la administración es ejercida por el sector centralizado (Secretaría de Estado, y Departamentos Administrativos), y por el sector descentralizado, que se compone por las empresas paraestatales, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Dentro de las funciones que tiene encomendado el Poder Eje-

cutivo está la dotación de servicios médicos, educación, recreación y aun el empleo que demande la población.

El Gobierno Federal, para poder programar los servicios y las obras, se ha auxiliado desde hace varias décadas de Planes Nacionales de desarrollo, dentro de los cuales se inserta, por supuesto, la planeación urbana, especialmente para las ciudades más grandes, como la Ciudad de México.

#### A. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA EN MEXICO

En México no existe la planeación urbana como tal, ya que las acciones tomadas en esta materia son aisladas y casi exclusivamente encaminadas a la dotación de servicios. Esta planeación "a posteriori" se limita las más de las veces a tratar de resolver problemáticas urbanas que surgieron por falta de previsión.

No obstante, existen planes de trabajo y/o planes de desarrollo elaborados por diversos organismos gubernamentales desde 1934. Desafortunadamente, estos planes nunca se llevaron a la práctica o no tuvieron los resultados esperados desde su inicio.

Tomando en consideración que el tema del presente trabajo

de la Planeación Urbana, sólo se mencionarán los Planes Nacionales en los que se incluyó ésta.

1.- Plan Sexenal del Gobierno Mexicano (1934-1940)

Este fue el primer documento que señaló políticas y metas a alcanzar. Fue elaborado durante la campaña política de Lázaro Cárdenas, y su contenido, aunque eminentemente agrarista, planteó la necesidad de impulsar la instrucción primaria, la salubridad y las comunicaciones en todo el país.

2.- Segundo Plan Sexenal del Gobierno Mexicano (1941-1946)

Este proyecto lo realizó el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Mexicano (P.R.M.). En materia económica proponía el fomento de la industria, el comercio y la generación de energía eléctrica.

En lo referente a servicios planteaba la necesidad de:

- a) Fomentar la habitación urbana, suburbana y campesina.
- b) Introducir agua potable a las poblaciones medias y pequeñas.
- c) Aumentar y optimizar el transporte terrestre, aéreo y marítimo.

En lo referente al Distrito Federal, el plan propuso la rea

lización de estudios tendientes a resolver el problema de la transportación, y señala como acciones a tomar a corto plazo la construcción de habitaciones para obreros y escuelas en los diferentes cuarteles (hoy delegaciones).

### 3. Programa Nacional de Inversiones (1953-1958)

Este programa fue elaborado por la Comisión de Inversiones. Dentro de este programa se consideran los siguientes puntos:

- a) Impulso a la Industria.
- b) Aceleración del programa de electrificación del país.
- c) Fomento de la construcción privada de viviendas.
- d) Construcción de escuelas y hospitales.

### 4.- Plan de Acción Inmediata (1962-1964)

Este plan fue preparado por la Secretaría de Hacienda, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia, a través de la Comisión Intersectorial para la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social.

El Plan de Acción tenía metas globales y sectoriales a corto y largo plazo. Estableció una amplia participación del Estado en la inversión básica para el desarrollo, en la que

destacaban los rubros de fomento industrial, comunicaciones y transporte.

En lo referente a obras de beneficios social, se incluían programas educativos, asistenciales, de vivienda, mejoramiento rural-urbano para los grupos de bajos ingresos.

#### 5.- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970).

Al igual que el anterior, fue elaborado por la Comisión Intersectorial para la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social.

Perseguía el incremento de la inversión privada y pública en el sector industrial.

A corto plazo, daba prioridad a los servicios sociales, especialmente los relacionados a los servicios de salud. En materia de construcción y obra pública, daba prioridad a la construcción y reconstrucción de la vivienda de interés social, así como de escuelas a todos los niveles.

#### B. PLANES Y LEYES

La Constitución de 1917 reafirmó la función social a la propiedad. Posteriormente se promulgaron leyes y se crearon or

ganismos para regular esta materia, tales como la Ley de Planificación General de la República de 1930, el reglamento de la Zona de Urbanización de los Ejidos de 1954, la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, la Ley que crea el Instituto Nacional de 1971, y la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra de 1974.

Sin embargo, a pesar de todos estos ordenamientos y organismos, no existe cooperación ni organización entre las instituciones encargadas de acciones de planeación urbana, ni acuerdo entre las leyes. Debido a esta situación, surgió la necesidad de una reestructuración jurídica, para la planeación y regulación de los asentamientos urbanos, que vinculará bajo un esquema de coordinación, colaboración y coherencia las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen, los gobiernos federal, estatal y municipales. Como consecuencia de esto, en 1976 se modificó la Constitución, en sus artículos 27, 73 y 115, quedando como sigue:

Art. 27. "Faculta a la nación para dictar las medidas necesarias para obtener los asentamientos y establecer provisiones del uso del suelo y de los recursos materiales en función de las obras públicas, de la planeación y regulación y conservación y mejoramiento de los centros de población.

Art. 73 FXXIX-C. Faculta al Senado para la expedición de las leyes donde concurren los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos.



Art. 115 F. IV. Faculta a los estados y municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con el párrafo III del Art. 27 en lo referente a centros urbanos". <sup>37/</sup>

Los resultados de estas modificaciones constitucionales son:

Las Leyes que sobre desarrollo urbano expidieron las legislaciones estatales entre 1976 y 1977, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial el día 26 de mayo de 1976, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1976.

Completa el marco jurídico la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual también apareció en 1976.

#### 1.- Ley General de Asentamientos Humanos

Esta Ley fue expedida en mayo de 1976. Es después de las reformas constitucionales, la primera expresión de la política de asentamientos humanos, y tiene como principio, y así lo asienta en el primer artículo, el orden público e interés social.

<sup>37/</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 2a. Ed., 1980.

Establece las principales políticas a seguir en materia urbana y de población, las cuales mencionaremos a continuación:

- Ordenar el crecimiento de las ciudades y de los asentamientos humanos a los que la propia Ley define como: "La radicación de un determinado conglomerado de convivencia, en una Área físicamente localizada, considerado dentro de la misma Ley elementos naturales y obras materiales que la integran". 38/

La finalidad de la ordenación y control del crecimiento es lograr mejorar las condiciones de vida tanto de la población rural como de la urbana.

- Para alcanzar sus fines se prevee la utilización de planes de desarrollo urbano (Art. 4).
- Dichos planes, según la Ley General de Asentamientos Humanos, deben realizarse con la colaboración y participación de los tres niveles de gobierno, los cuales están facultados para elaborar los planes estatales de desarrollo urbano, los planes municipales de desarrollo urbano y los planes de ordenación de las zonas conurbadas, todas supeditadas a las directrices que marquen el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Se hace hincapié en la necesidad de vinculación de otras políticas, como la de población, a la política de reordenación de asentamientos humanos.

38/ Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, 4a. Ed. Editorial Porrúa, 1981, p. 10.

- Designa como enlace coordinador a la Comisión Nacional de Desarrollo Federal, Urbano, presidida por el titular de la Secretaría de la Presidencia (tomando en consideración la organización de la Administración Pública en 1976) a nivel federal y del Poder Ejecutivo a nivel estatal (Art. 14 y 15 inciso B, FII).
- Faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para intervenir en materia de financiamiento de lo dispuesto en los planes de desarrollo urbano (Art. 15).
- Se establece la definición de conurbación y los límites a los que está sujeta (Art. 18 y 21).
- Establece la necesidad de una declaratoria emitida por las legislaturas o las autoridades competentes, para dotar de tierras a los asentamientos humanos en expansión.
- Abroga la Ley de Planificación del Departamento del Distrito Federal, emitida el 30 de diciembre de 1953.

## 2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1976. Esta Ley tiene como objetivo, regular y ordenar el crecimiento del Distrito Federal. Para cumplir con esta meta se plasmaron las siguientes disposiciones:

- Elaboración del Plan Director, integrado por un Plan General, Planes Parciales (delegacionales) y un Sistema de Evaluación (Art. 18).
- Faculta a la Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal para realizar los estudios y proyectos necesarios relacionados con el desarrollo urbano del Distrito Federal (Art. 21).
- Establece la Comisión de Operación Económica del Plan Director, con las siguientes funciones: realización de

estudios y concentración de esfuerzos y recursos en materia de financiamiento económico de los proyectos de planeación (Art. 33-35).

- Establece los distintos usos y reservas de las zonas comprendidas por el área urbana.

En relación a la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es más extensa en el sentido de incluir dentro de sus disposiciones los siguientes aspectos:

"Sección II: Estructura vial y sistema de transporte, fraccionamientos de terrenos (comprendida la fusión y sub-fusión). Sección VI: infraestructura (entendida como sistema de organización y distribución de bienes y servicios para el buen funcionamiento de la ciudad en beneficio de la población), equipo y servicios urbanos." 39/. Esta misma incluye un capítulo referente a la preservación del patrimonio cultural y a las medidas de seguridad y sanciones aplicables a instalaciones, construcciones y obras tanto públicas como privadas.

### 3. Plan Global de Desarrollo, 60-62

En la exposición de motivos del decreto del Plan Global de

39/ Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, 4a. Ed. Editorial Porrúa, 1981, p. 66.

Desarrollo, hace hincapié en la necesidad de la instrumentación de una planeación integral del desarrollo. Con este fin se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la elaboración de planes de desarrollo.

Resultado de esto es la aparición del Plan Global de Desarrollo, el cual concreta los objetivos, acciones y políticas a seguir a nivel nacional y a los cuales deberán apearse los planes sectoriales, regionales, estatales y municipales.

El Plan Global de desarrollo plantea cuatro objetivos:

- "Refirmar y fortalecer la interdependencia de México, como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores, y las regiones geográficas". 40/

La estrategia que se propone el plan se integra de 22 políticas. De estas podemos considerar que dos están plenamente

40/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, 3a. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, p.23.

relacionadas con la Planeación Urbana, las cuales son:

13. "Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción del crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en las costas y fronteras." 41/

En apoyo a esta política, el Gobierno Federal tomó las siguientes decisiones en materia de:

- Política Fiscal.  
Otorgando incentivos fiscales a la industria.
- Política de Precios.  
Precios bajos, especialmente en energéticos, para favorecer a determinadas zonas del país.
- Política de Transporte.  
Reestructuración del transporte, con el fin de comunicar a todo el país.
- Política de Desconcentración Administrativa.  
Desconcentración de las oficinas públicas.

Asimismo, el Gobierno Federal creó, para la aplicación y en apoyo de la política de Desarrollo Regional y de otras políticas contempladas en el Plan Global de Desarrollo, los siguientes tres instrumentos: Convenio Único de Coordinación (C.U.C.), Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDIR).

41/ Ibidem. p. 25-27.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COFLAMAR).

La Política de Desarrollo Regional contempla la planeación urbana a nivel estatal, dividida en:

- Planeación Sectorial.  
Enfoque al apoyo de actividades concernientes a servicios y obras públicas de carácter regional y a otras actividades de carácter sectorial.
- Planeación Subregional.  
Enfoque exclusivamente a un estado.

Esta política dedica un capítulo especial a la Planeación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, señalando los objetivos y estrategias que aparecen en el Plan Director del Distrito Federal.

#### 4. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Este plan fue elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas (S.A.H.O.P.), en colaboración con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y diversas dependencias de la Administración Pública Federal. Apareció publicado en el Diario Oficial del 12 de junio de 1978.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano marca, a nivel nacional, los objetivos políticos y estrategias a seguir en matg

ria urbana: establece modalidades administrativas y jurídicas y determina la metodología que deberán seguir los planes que se desprendan del mismo. Este plan se divide en dos niveles: normativo y estratégico.

En el primer nivel, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano presenta un diagnóstico de la situación en que se encuentra el país en materia urbana, el cual hace énfasis en la distribución, crecimiento de la población y la dotación de servicios de infraestructura.

Los objetivos del plan son:

"Racionalizar la distribución en el territorio nacional las actividades económicas y de población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; promover el desarrollo urbano integral, equilibrado en los centros de población; preciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos". 42/

Para cumplir con dichos objetivos, instrumenta tres políticas básicas:

42/ Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, 4a. Ed. Editorial Porrúa, 1981, p. 355.



I. La Política de Ordenamiento del Territorio, que comprende:

- Políticas para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.
- Política de desconcentración de la industria, servicios públicos y de diversas actividades del sector privado.
- Política de desarrollo de ciudades medias y centros regionales.
- Política de desarrollo del transporte.
- Política de integración y desarrollo de centros de apoyo para la población rural dispersa.

II. Las Políticas para el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, integrada por:

- Políticas de impulso.
- Políticas de consolidación.
- Políticas específicas para los sistemas de centros de población rural.

III. Políticas que se Relacionan con los Elementos, Componentes y Acciones del Sector de Asentamientos Humanos.

- Esta política básica se divide en 22 políticas específicas, que abarcan los siguientes puntos: reservas territoriales para los asentamientos humanos, vivienda, equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas participación de la comunidad en el desarrollo urbano. 93/.

93/ Ibidem., p. 34.

Dentro de este nivel se determinan 10 zonas prioritarias, ubicadas en el centro y norte del país principalmente, y en las cuales deberán aplicarse prioritariamente las políticas y programas del plan.

El nivel estratégico contiene cuatro programas básicos:

a) Programa de acción concentrada.

Se aboca a la solución de los problemas generales de los asentamientos humanos, en coordinación con otros sectores de la Administración Pública, por disposición expresa del Ejecutivo Federal y con participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

b) Programa de apoyo a las prioridades sectoriales para extender a las políticas de ordenamientos del territorio.

En cooperación con uno o más sectores, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá dotar de infraestructura y equipamiento urbano las localidades con actividad considerada prioritaria para uno o varios sectores que componen la Administración Pública Federal.

c) Programa para convencer con el gobierno de los estados para atender el desarrollo urbano de sus centros de población.

Estos programas deben desarrollarse en combinación, entre los Estados y la Federación, buscando apoyar la elaboración de los planes estatales de desarrollo urbano.

d) Programa Cuinquenal del Sector Asentamientos Humanos (1975-1980). Se refiere básicamente a las acciones que el sector asentamientos humanos instrumentará especialmente en lo relacionado a equipamiento urbano.

Por último, establece como instrumentos jurídicos y de planeación los siguientes:

- Acuerdo para la formación de programas de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo para la desconcentración territorial de entidades de la Administración Pública Federal, cuyas actividades no necesariamente deban desarrollarse en la zona metropolitana de la Ciudad de México.
- Convenios únicos de Coordinación con los Estados.

Este instrumento busca adecuar los planes de desarrollo urbano, estatales, municipales, de los centros de población y de las zonas conurbanas con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Prestar asesoría técnica a los gobiernos estatales y municipales, intervenir en las acciones de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en cada entidad y en la aplicación tanto federal como estatal.

- Esquema Urbano.

Sirve de marco comparativo entre los sistemas de planeación de los centros urbanos y las políticas de desarrollo de las entidades de la Administración Pública.

- Bases Comunes.

Este instrumento se refiere a la unificación de la metodología aplicable al proceso de la planeación.

Aun cuando se pueden discutir diferentes puntos de vista para encontrar la vinculación entre la Administración Pública

y la Planeación Urbana, de acuerdo al desarrollo del presente trabajo, destacaremos la vinculación que existe en la ejecución por parte de la Administración Pública de los planes y programas en materia Urbana. Pues es en esta parte del proceso administrativo público, en donde consideramos se encuentra la problemática fundamental.

Para ello hay que entender a la propia Administración Pública como un ente dotado no sólo de la fuerza coactiva, e indicativa de los planes y programas, sino de conocimientos científicos, técnicos, sobre la naturaleza y el proceso histórico, que la constituyan como una fuerza capaz de incidir en el equilibrio y evitar crisis y conflictos sociales.

Para enfrentar este reto, la Administración Pública se organiza en distintas instituciones, que comprenden lo que conocemos como Poder Ejecutivo Federal, que realiza planes y programas diversos, entre ellos los de la problemática Urbana, ya que como revisamos con anterioridad en el tercer capítulo, los planes, programas y leyes que se realizaron en el periodo de 1974-1982 contemplan, entre otras cosas las disposiciones para lograr minimizar el crecimiento de las ciudades, especialmente el de la Ciudad de México.

Sin embargo, vemos que en la práctica, esto no se da de és-

ta manera, ya que por una parte, dichos planes, fueron elaborados por personas que únicamente buscaban el lucimiento personal y no tenían una conciencia urbana para resolver de fondo dicha problemática. lo que hace pensar que su elaboración, sólo justifica el mantenimiento de la clase en el poder y mediante el discurso político se establecen objetivos y metas de problemas prioritarios a resolver. No obstante al llegar a su ejecución es en donde encuentran su freno.

Por tal motivo, es necesario que funcione un verdadero sistema de Planeación que contemple el sentido de continuidad para que los planes y programas se ejecuten en forma más eficiente, y por otra parte que se designe al personal idóneo para realizar la Planeación Urbana.

Otro punto de vista, en el que creemos existe una vinculación entre Administración Pública y Planeación Urbana, es el que contempla el sistema Nacional de Planeación en donde se permite la participación de todos aquellos sectores interesados en resolver la problemática urbana en forma más amplia y concertada, ya que anteriormente sólo se realizaba en forma vertical, lo que ocasionaba problemas en la ejecución de los planes.

C O N C L U S I O N E S  
Y  
R E C O M E N D A C I O N E S

El concepto de ciudad moderna se ve estrechamente vinculado a la aparición del modo de producción capitalista que dete- mina la supremacía económica y política de la ciudad sobre el campo. Esto debido a la irrupción de nuevas tecnologías que permitieron la producción en masa, misma que reclama una gran oferta de mano de obra hacia los centros industria- les ubicados en la ciudad.

El desarrollo industrial, asimismo, contó con el respaldo del poder político que asumía como propio el crecimiento económico que se estaba generando; los gobiernos coadyuva- ron a las transformaciones a fin de asegurar su permanen- cia, éstas forman parte de su propia ideología y de su for- ma de concebir el desarrollo.

En la ciudad de las civilizaciones antiguas, los factores que contribuyeron a su integración son de igual forma de carácter económico y político, sin embargo, su consolida- ción estuvo íntimamente ligada al crecimiento del medio ru- ral, así como a un sustento de origen religioso.

En efecto, las modificaciones económicas permitieron la evo- lución de las ciudades, pero es en la trama social en la que se verifican los cambios. Partimos de la idea de que es la población la que le dá fuerza a la ciudad a partir de su

concentración y crecimiento acelerado se desprende toda una compleja problemática, en la que están inmersas tanto sociedades desarrolladas como subdesarrolladas.

En el proceso de consolidación de las grandes ciudades, la jerarquización de necesidades ha estado supeditada a un supuesto o real crecimiento económico que ha derivado en el detrimento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Se ha intentado paliar la problemática a través de la aplicación de diversas medidas que han tenido resultados parciales. En este sentido mencionamos la instrumentación de acciones que no culminaron ante la presión de industriales que vieron afectados sus intereses y que por otra parte, motivaron otra problemática, tal como la especulación de los terrenos urbanos.

El desfase entre el surgimiento de los problemas urbanos y las acciones gubernamentales ha sido el principal motivo por el cual continúa el crecimiento de las ciudades.

No obstante para hacer frente a esta problemática han surgido nuevas disciplinas como el Urbanismo, Urbanización, y la Planeación Urbana aunque su aplicación difiere de país a país.



En nuestro análisis y con base en las distintas posturas teóricas resaltamos que aún cuando existe una diferencia de significado entre el Urbanismo, que busca mejorar y adecuar los servicios públicos y de vivienda con el fin de elevar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, y la urbanización que estudia los fenómenos que causan el crecimiento de la misma, ambas posturas pensamos, deben conjugarse en el estudio de la Planeación Urbana, a fin de identificar la problemática y poder encausar las soluciones más factibles.

De tal forma que la Planeación Urbana la entendemos nosotros como la previsión y el planteamiento de metas y objetivos tendientes a optimizar los servicios, el crecimiento, la rehabilitación y la reconstrucción de las ciudades, así como elevar el nivel de vida y de bienestar de sus habitantes.

En el caso de México, esta disciplina no se ha desarrollado en gran medida ya que por lo regular ha pasado a formar parte de los planes globales nacionales, es decir no se le ha dado el tratamiento de Planeación Urbana como tal.

Su aplicación está más que justificada a través de las peculiaridades del crecimiento de la Ciudad de México cuya con-

centración ha sido provocada principalmente por tres factores:

- a) Por la concentración del Poder Político.
- b) Por la concentración Industrial y Comercial.
- c) Por la concentración de la Población.

El fenómeno de concentración del poder político que experimentó México, se remota a tiempos de la Colonia ya que durante este período histórico se buscó un territorio en donde se asentara el poder. Más tarde los gobiernos republicanos establecieron por medio de la Constitución de 1824 a la Ciudad de México como sede de los poderes de la federación tocando finalmente al presidente Lázaro Cárdenas sentar las bases definitivas del centralismo.

El desarrollo industrial que experimentó México, por un lado está enmarcado en un capitalismo tardío, que provocó que las relaciones de producción estuvieran insertas en un capitalismo dependiente. Todo ello ocasionó la creación de un gran centro urbano donde se acumularon grandes contingentes de población ávida de un ingreso fijo y condiciones de vida un poco mejores a las que podían encontrar en el campo o ciudades pequeñas.

Asimismo, la tardía entrada al capitalismo en nuestro país provocó que los gobiernos en su afán de querer desarrollar industrialmente al país, fomentaron la inversión extranjera y privada, por medio de una serie de estímulos que la favorecieran. Esto trajo como consecuencia que durante el Porfiriato y más tarde por medio del modelo sustitución de importaciones la industrialización se convirtiera en la principal fuerza de atracción demográfica hacia las ciudades, es decir que la fuerza de trabajo se desplazara donde el capital se acumula.

De igual manera el crecimiento de la población, ha tenido un vertiginoso aumento en los últimos treinta años, ya que de 20 millones de habitantes que tenía en 1940, pasó a 50 millones en 1970. Entre 1970 a 1980 la tasa de crecimiento promedio ascendió a 3.8% anual. En la Ciudad de México, la situación es particularmente grave, ya que su territorio es el más poblado de la nación. En 1980 la población de ésta y los Municipios conurbados significaban el 18.64% de la población nacional, lo que representa importantes implicaciones económicas y sociales en lo relativo al empleo, servicios públicos y vivienda, entre otras.

El aparato administrativo en México asume la responsabilidad de suministrar a su población los servicios públicos.

Para cumplir con ello, se ha modificado la estructura del aparato administrativo y a partir del primer plan sexenal que aparece en 1934 se han incluido algunos de los servicios públicos y la vivienda como problemas a resolver.

Sin embargo, debido a las características indicativas de estos planes, nunca llegaron a asentar las bases para la resolución de estos problemas, lo que originó que con el paso del tiempo se fueran agravando.

En los últimos años el Gobierno Federal ha instrumentado leyes y planes, donde se delinear las políticas a seguir en diversos campos tanto económicos como sociales.

Desafortunadamente, no puede afirmarse que existe una auténtica planeación, cuando falta coordinación orden y sistematización entre los planes y leyes.

Como anteriormente se afirmó la aparición del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo para el Distrito Federal, los Planes Estatales y Municipales, son sin lugar a dudas un avance en materia de Planeación Urbana como aportación teórica de lo que se debe hacer, pero que no trascendieron.

Además se elaboraron bajo una óptica centralista, en la que

no participaron las entidades federativas.

Se buscó en su instrumentación un fin eficientista y tecnocrático que al final de cuentas chocaba con los intereses comunitarios. Su propuesta ya iniciada la administración invalidó su continuidad.

La efectividad de la Planeación Urbana está en manos de la Administración Pública, de la instrumentación de políticas acertadas y decisiones energéticas en su ejecución, así como del adecuado encauzamiento de participación ciudadana.

En este sentido, se recomienda que dicha planeación deje de ser sólo buenas intenciones, es decir, que se disponga de un conjunto de sanciones económicas, a quienes no cumplan con su ejecución, además de que los planes y programas en materia urbana tengan continuidad obligatoria.

Asimismo, entendemos que la descentralización de algunos organismos federales contribuiría a resolver la problemática urbana, cabe señalar que esta recomendación ya ha sido iniciada desde 1985 a través del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Respecto a este programa, se contemplaba que dejarían de operar en la Ciudad de México cincuenta organismos de toda

la Administración Pública; algunos de ellos ya funcionan en otras entidades de la República, por medio de sus representaciones estatales o regionales, no obstante el centro de decisión sigue siendo la Ciudad de México.

Es por ello importante recomendar, que esta descentralización, se lleve a cabo, en primer lugar mediante un decreto único que contemple la salida de algunos organismos, previo estudio de factibilidad y funcionalidad, ya que hay varias entidades que no tienen razón de existir en esta Ciudad.

Por otra parte, la descentralización a la que nos referimos no ha tenido los resultados esperados, debido a que en gran medida las Ciudades propuestas para que sean reubicados los organismos de la Administración Pública, no cuentan con los recursos suficientes para recibir a los nuevos pobladores. Por lo que convendría crear un sistema de estímulos destinados para todos los trabajadores, para que éstos desearan cambiar de residencia.

Asimismo podemos identificar de acuerdo al desarrollo del presente trabajo, el problema de la falta de financiamiento ya que los planes y programas analizados, prevén la resolución de los problemas urbanos, sin embargo, encuentran su freno en el financiamiento, por tal motivo son necesarios -

nuevos esquemas de financiamiento en donde converjan los sectores social y privado, ya que algunos servicios públicos que presta el Estado pueden autofinanciarse, como es el caso del equipamiento e infraestructura entre otros.

Dicho financiamiento podría funcionar por medio de acuerdos o pactos en donde se absorba proporcionalmente los créditos necesarios.

Otra recomendación que pensamos contribuiría a resolver el crecimiento de la Ciudad de México, es dar impulso a las Ciudades Medias anticipadamente, para que no deriven en problemas de difícil solución, es decir que planee su crecimiento.

Por último, el papel del administrador público dentro de la Planeación Urbana es importante, pero requiere del interés y la preparación tanto académica como práctica que lo faculte para hacer frente al reto de la problemática urbana, para lo cual se recomienda crear una especialidad o un subperfil dentro del plan de estudios de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en Planeación Urbana.

## BIBLIOGRAFIA



- Arredondo Muñoz Ledo, Benjamín., Historia Moderna y Contemporánea. México, Ed. Porrúa. 2a. Ed. 1974.
- Bataillon, Claude y Hélène Riviere D'Arc., La Ciudad de México. Sep-Setentas Diana. 1a. Ed., 1979. 158 p.p.
- Bettelheim, Charles., Planificación y Crecimiento Acelerado. México, Fondo de Cultura Económica, 1a. Ed. 1977. 120 p.p.
- Calderón, José María., Génesis del Presidencialismo en México. México, Ediciones El caballito. 2a. Ed. 1972, 268 p.p.
- Castells, Manuel., Crisis Urbana y Cambio Social. México, Siglo XXI. 1981.
- Castells, Manuel., La Cuestión Urbana. México, Siglo XXI. 7a. Ed. 1980.
- Chueca Goitia, Fernando., Breve Historia del Urbanismo. España. Alianza Editorial. 10 Ed. 1985, 241 p.p.
- Cuba: Estilo de Desarrollo y Políticas Sociales. CEPAL, México. 1980.
- Currie, Lauchlin., Urbanización y Desarrollo. U.S.A., Editorial Gernika. 1a. Ed. 1979, 213 p.p.
- De Coulauges, Fustel., La Ciudad Antigua. México, Editorial Porrúa, 2a. Ed., 1974, 298 p.p.
- Galeana, Jorge., La Planación a su alcance. Colombia, Ediciones Norma. 1979.

García, D'Acuña, Eduardo., La Planificación del Desarrollo en América Latina, México, Fondo de Cultura Económico, 1a. Ed, 1975, 421 p.p.

Garza, Gustavo., Concentración Especial de la Industria en la Ciudad de México 1940-1970, Economía y Demografía, Vol. XVIII, No. 1, 1984, Colegio de México.

Gioja, I. Rolando., Planeamiento Territorial y Ciencias Sociales, Ed. Ateneo, 1979, Buenos Aires.

Harvey, David., Urbanismo y Desigualdad Social, México, Siglo XXI, 1979.

Korn, Arthur., La historia construye la Ciudad, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1963.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del D. F., México, 4a. Ed, Editorial Porrúa, 1981.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 7a. Ed, Editorial Porrúa, 1982.

Manual de Administración Pública, O.N.U. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1962.

Marrer, Gonzalo., Planificación y Presupuesto por Programas México, Editorial Siglo XXI, 1976.

México Estadística Económica y Social por Entidad Federativa, México, SPP, 1981.

Mijailov, N.N., La Unión Soviética, España, 4a. Ed, Ediciones Danao, 1976.

Muñoz, Humberto y Oliveira, Orlandina Compiladores., Urbanización y Desigualdad Social en la Ciudad de México. México, UNAM-Colegio de México. 1a. Ed., 1977, 249 p.p.

Pirenne, Henry. Las Ciudades de la Edad Media. Madrid, Editorial Alianza, 1978.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, 3a Ed. SFP 1980.

Queriat, Pierre., Diagnóstico Urbano. México, UNAM-Acatlan, 1a. Ed., 1986, 63 p.p.

Ramos, G. Sergio., Urbanización y Servicios Públicos en México, México. 1a. Ed. UNAM, 1972.

Reissman, L., El proceso Urbano. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2a. Ed. 265 p.p.

Robles Morales, Anodys., Administración para el Desarrollo. San José Costa Rica. I.C.A.P., 1969.

Rodwin, Lloyd., Faisas y ciudades. Comparación de estrategias para el crecimiento urbano. Sociedad Interamericana de Planificación, Buenos Aires. Editorial Nueva Visión, 1a. Ed., 1972, 490 p.p.

Sabine, H. George., Historia de la Teoría Política. México, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., 1975, 677 p.p.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Glosario de términos, México, 1978.

Singer, Paul., Economía Política de la Urbanización, México, Siglo XXI, 4a. Ed., 1979, 178 p.p.

- Singer, Paul., Urbanización y Recursos Humanos. El caso de San Pablo. Ed., SIAP, Buenos Aires, 1973.
- Solis, Leopoldo., La Realidad Económica Mexicana. Retrosión y perspectivas. México, siglo XXI, 1a. Ed., 1978, 365 p.p.
- Tapolov, Christian., La Urbanización Capitalista. México, Editorial Edicol, 1979, 1a. Ed., 186 p.p.
- Sunkel Osvaldo y Paz Pedro., El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. México, siglo XXI.
- Toynbee, J. Arnold., Ciudades en Marcha. Madrid, Alianza Editorial 1a. Ed., 1973, 296 p.p.
- Trejo, Luis Manuel., El Problema de la Vivienda en México. México, 1a. Ed., Fondo de Cultura Económico, 1974.
- Unikel, Luis., El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras, México, Colegio de México, Colegio de México 2a. Ed., 1978, 476 p.p.
- Unikel, Luis y Nocoche, Andrés, Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. México, Fondo de Cultura Económico, 1a. Ed., 1975, 731 p.p.
- Woolley Leonard., Ur 1a Ciudad de los Galdagos, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., 1980.