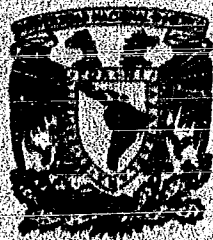


comentarios a la

Ley General
de
Asentamientos
Humanos



**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

MEXICO, D.F. 1976

Luis N. Rubalcava Rosas

Capítulo I ASPECTOS DEMOGRAFICOS

 7

1. — Evolución demográfica de México
2. — Desequilibrio territorial
3. — La expansión demográfica y el desarrollo económico
4. — La posición de los gobiernos de México ante el problema
5. — Nueva política demográfica
6. — El incremento demográfico mundial
 - a). — Maltus y Marx
 - b). — Las soluciones

Capítulo II DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

 21

1. — Introducción. Conceptos. Ciudad y Urbanismo
2. — El Principio de las ciudades. De la ciudad primitiva a la ciudad-estado griega.
3. — La ciudad en el mundo medieval. Declinación de las ciudades a la caída del Imperio Romano. El fortalecimiento de ellas, forma y estructura.
4. — La Ciudad Industrial. La Revolución Industrial y sus consecuencias. La Nueva Sociedad Urbana.
5. — Tendencia hacia la urbanización. Países desarrollados y países subdesarrollados. El fenómeno de la urbanización. Las ciudades en el mundo del desarrollo y en el subdesarrollo. Esbozos de solución.

Capítulo III EL PROBLEMA EN MEXICO

 43

1. — México-Tenochtitlán
2. — La Ciudad Colonial
3. — La Ciudad de México Independiente
4. — Crecimiento de la ciudad
5. — Aspectos Legales
6. — Inmigración a la ciudad

Proceso de Urbanización
Las Respuestas Oficiales
La Ley de Desarrollo Urbano

Capítulo IV VARIACIONES SOBRE EL MISMO TEMA _____ 59

1. — Las políticas de población y los asentamientos humanos. El Tema de los asentamientos humanos en el año mundial de la población.
2. — Los asentamientos humanos y la disyuntiva internacional. La Carta de Derechos y Deberes de los Estados.
3. — El cambio social y el retroceso. La experiencia histórica.
4. — Política de cambio por la vía democrática.

Capítulo V LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS _____ 71

1. — Bases constitucionales. Reformas a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República.
2. — Objetivos.
3. — De la concurrencia y de la coordinación.
4. — De las conurbaciones.
5. — De las regulaciones a la propiedad.
6. — Comentarios y observaciones a las reformas constitucionales y a la iniciativa de la ley de asentamientos humanos.

Capítulo VI ESENCIA DEL DERECHO URBANO _____ 91

1. — Esencia del derecho urbano
2. — Conceptos fundamentales
3. — Objeto del derecho urbano
4. — Premisas del derecho urbano
5. — La legislación y la doctrina europea, en materia de urbanismo
6. — La Legislación urbana en México
7. — Los Asentamientos Humanos. Preocupación mundial.

Capítulo VII LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD _____ 109

1. — El concepto tradicional de la propiedad
2. — Precursores Augusto Comte y León Duguit
3. — Concepto de función social
4. — La función social de la propiedad en México
 - a) Lo social en la Constitución
 - b) El Artículo 27 y la función social de la propiedad

CAPITULO I. ASPECTOS DEMOGRAFICOS.

1. Evolución Demográfica de México.

La dinámica demográfica mexicana presenta características propias; una de ellas es cierta tendencias a la expansión poblacional, que, de acuerdo con los datos históricos de que se dispone, se presenta desde la antigüedad.

Desde el punto de vista demográfico, México es un país esencialmente mestizo; es decir en el presente, sus pobladores son en su mayoría producto de la mezcla habida entre los blancos conquistadores y los pobladores autóctonos; fusión que se inició en el siglo XVI y que no fué sólo de tipo racial, sino además, de carácter cultural.

En el período anterior a la conquista, el monto de la población del país según Alba Ixtlixochitl llegaba a 9.200.000 indios, algunos cronistas han sostenido que llegaban a los 25 millones y otros más que la capital azteca, tenía más habitantes que cualquier ciudad europea. El propio Bartolomé de las Casas llegó a afirmar "que las tierras mexicanas estaban llenas, como colmena de gentes"(1).

No obstante que estas cifras se han considerado frecuentemente como exageradas, las opiniones de los cronistas y algunos conquistadores han coincidido en que los habitantes del país eran numerosos y de que en la meseta central de México se tenía a una de las áreas más densamente pobladas del nuevo mundo.

Al tiempo de la conquista, la población del país sumaba alrededor de 9 millones de habitantes, cifra a la que se aproximan las opiniones de varios autores, como la del Italiano Camavitto. Pero el antropólogo Aguirre Beltrán, siguiendo a Rosembiat da la cifra de mill. y medio(2).

Las más importantes comunidades demográficas que habitaban en el suelo mexicano, eran la de los mexicanos, aztecas o nahuatl; la mixteca zapoteca, la purépecha la otomí, la maya, la quiché, la yaqui, la ópata, la pima, la totonaca, la tarahumera, en la inteligencia que la mayor parte de estas tribus, siguen habitando territorio mexicano, a través de sus descendientes.

(1) Consultar la Revolución Social de México. Tomo II. El Problema Económico. Págs. 367-68 de Manuel González Ramírez.

(2) Gonzalo Aguirre Beltrán, La población negra de México, Pág. 200.

La cifra de 4m. y medio de habitantes que hemos mencionado como la más aproximada que vivió en el país en 1521 estaba constituida por la población aborígen; no debe olvidarse que el número de los conquistadores fue bastante reducido y que tamaño empresa solo fué factible gracias a la ayuda que prestaron a los españoles algunas tribus que no estaban sometidas a los aztecas.

Medio siglo después, es decir alrededor de 1570 y en vías de consolidarse el régimen español la población indígena de la nueva España era de 3,336,680. Según Gonzalo Aguirre Beltrán la cifra no deja de señalar el descenso demográfico, motivado por el factor de la conquista; tan terrible, que ni aún en los tres siglos de dominación española volvió a alcanzar la cifra que mencionamos para los principios del siglo XVI

La disminución demográfica mencionada, solo se explica por: el gran número de muertos de todas las edades como consecuencia de la conquista, y a la guerra de exterminio llevada a cabo por los españoles; las epidemias de viruela y sarampión, enfermedades traídas por los europeos, el agotamiento físico de la población sometida a inhumanos regímenes de trabajo así como el confinamiento de los núcleos aborígenes en las zonas más pobres y aisladas del país.

Los cruzamientos sucesivos entre el español, indígena y el mestizo así como entre los productos resultantes de estas mezclas, determinó la aparición de un gran número de mestizos, cruzamiento que aumentó con los grupos de negros traídos al país como esclavos. Así, se desarrolló con apoyo en una base racial pero con implicaciones económicas y sociales, la estratificación de castas que caracterizó a la sociedad novohispana.

Para el año que hemos mencionado el número de mestizos era aún muy reducido pues sumaban apenas, 15,989 (0.56); los europeos llegaban a 6,644 (0.2%) y los indígenas 3,336,860, o sea, el 98% de la población total.

Para 1650 los mestizos sumaban ya 394,139, o sea, el 22.6% de la población total. Fue el tiempo en que la población del país había descendido al mínimo o sea a 1,722,615 individuos.

A mediados del siglo XVIII la población se encontraba en proceso de aumento. Principalmente entre los mestizos que sumaban ya 907,076 (36.6%) y los indígenas que como demostración de su vitalidad ya integraban una población de 1,540,256 (62.2%) en contra-posición del número de españoles y negros cuyo número había disminuído.

La distancia social entre los diversos estratos de la población de la época colonial se fué ahondando a medida que se consolidaba el régimen colonial, al grado que para principios del siglo XIX según los testimonios de Abad y Queipo y de Humboldt, las diferencias entre la minoría privilegiada y gobernantes y la gran mayoría había llegado a un grado tal que la misma España era un país donde los contrastes sociales aparecían más pronunciados e injustos.

Al terminar la guerra de independencia, la población del país era de 6.8 millones, cifra que para algunos autores es deficiente como todos los datos estadísticos del siglo pasado, sobre todo si se entiende que el propio Iturbide al instalar el Primer Congreso Constituyente, el 24 de febrero de 1822, hablaba de una población de 8 millones.

De acuerdo con datos tomados del *Instituto de Geografía y Estadística*, en 1838 la población sobrepasa muy ligeramente los 7 millones; cuando tuvimos que enfrentarnos a los norteamericanos (1846) la población era de 7-1/2 millones y en 1856, año

crucial en la historia de México se llegó a los 7 millones de habitantes;

Cuando se inició la segunda guerra con Francia, se tenían 8.8 millones de habitantes, obteniéndose las primeras estimaciones por arriba de los 9 millones para el año de 1871. En vísperas de la llegada de Porfirio Díaz al poder (1875), la población sumaba 9.5 millones, (3) de donde resulta que en medio siglo la población sólo había aumentado en un 25 %.

El incremento fué lento, pues si bien se tenía como base una alta natalidad, el crecimiento natural se vió reducido por la lentitud con que se lograba avanzar en los terrenos económicos, sociales y culturales, sin dejar de contar, claro está que el siglo XIX fué, el de las revoluciones civiles y las guerras internacionales, que obviamente fué resentido por las grandes masas; a lo que habría que agregar la escasa posibilidad de crecimiento interior, ante las grandes destrucciones y enfermedades.

Para el año en que se efectuó el primer censo general de la población (1895) el país contaba con 12.632,427.

El tercer censo de población efectuado en 1910 dió el sumando de 15.160,630 habitantes, incrementándose la densidad demográfica a 7.68 habitantes por km². (4)

Esta cifra revela que durante el porfiriato la población aumentó en 5.776,176 individuos, por lo que para su tiempo puede decirse que la tasa de crecimiento fué demasiado alta.

A partir de esa fecha este incipiente desarrollo demográfico se vió frenado con motivo de la lucha armada de la revolución mexicana y como una consecuencia de ésta, por la emigración a los Estados Unidos de Norteamérica de muchos mexicanos.

Ahora bien, la violencia trajo como resultado que bajara este índice de crecimiento demográfico y que a su vez descendiera la natalidad, y aumentara la mortalidad en general; también propagó las enfermedades venéreas; por contraposición facilitó el cruzamiento de individuos en distintas regiones del país que antes estaban aisladas, cuestión ésta que trajo consigo entre otras cosas que ascendieran muchos hombres dentro de la escala social mexicana.

A la inversa, hubo una sangría constante en la medida que aumentó la emigración de mexicanos a los Estados Unidos pues hubo numerosos expatriados tanto de partidarios del antiguo régimen como los revolucionarios que resultaron vencidos en las luchas revolucionarias que se presentaron.

De 1934 a 1972 la tasa anual de incremento de la población surgió en forma muy importante: de 1.7% a 3.4%, para los años mencionados. (5)

Estas tasas significan que en los 40 años que cubre el más importante período de desarrollo económico de México, la población se triplicó de 16.5 millones en 1930 a 48.4 millones en 1970. (6)

Tomando en cuenta, en volumen, los datos estadísticos que hemos manejado, parece evidente que la expansión demográfica se realiza fundamentalmente en tiempos de paz. El ejemplo más notorio lo constituyen los últimos 30 años; también puede verse que tuvieron que transcurrir cuatro siglos después de la conquista para que el país

(3) La República de México en 1876. A. García Cubas. Direc. General de Estadística.

(4) González Ramírez Manuel. Obra y Tomo citado. Pág. 378.

(5) El Censo de Población de 1921, arrojó la cifra de 14,534,780, el de 1930, 16,552,722; el de 1940, 19,659,552; el de 1950, 25,791,017; 34,094,082 en 1960 y 48.4 en 1970. Consultar los Censos Generales de Población de 1930, 40, 50, 60, 70.

(6) Padilla Aragón Enrique. México desarrollo con pobreza. Pág. 41.

llegara a los 20 millones de habitantes y sólo en 34 años (1940-1974) alcanzamos casi los 60 millones.

Por otro lado, podemos señalar que el elevado número de pobladores que habitaron este país antes de la llegada de los europeos se puede atribuir a las condiciones singulares del medio ambiente, ya que en esa época no están registradas epidemias o enfermedades, como las que se desataron después; el que hayan podido supervivir y aún desarrollarse las tribus indígenas ya dominadas por los españoles en un medio agresivo y hostil, con deficiencias alimenticias, prueba su extraordinario vigor racial. La expansión demográfica en los últimos 50 años en forma escueta, encuentra su fundamento en la estabilidad política y en los avances de la salubridad pública y el progreso económico como consecuencia diríamos nosotros, de las reformas políticas llevadas a cabo por los gobiernos surgidos de la revolución mexicana.

Tomando en cuenta pues que este crecimiento es producto de una alta tasa de natalidad y de un descenso de la tasa de mortalidad amén de otros fenómenos, la población se ha venido rejuveneciendo. En 1960 los adolescentes menores de 15 años sumaban más de 15 millones, o sea, el 44% de la población, tasa demasiado alta comparada con el 31% de los Estados Unidos.

Actualmente el porcentaje de menores ha ascendido al 51%. Por eso se dice que México es un país casi infantil, con las consecuencias que le son inherentes, o sea, que con ello ha aumentado la población dependiente (7) así como la tasa de crecimiento que nos colocará en un nivel de habitantes para 1980, de 69 a 73 millones. Esto significa que la relación de dependencia proporcional de menores de 15 años y mayores de 65 años, con respecto a la población total es de uno (8), lo que quiere decir que por cada persona en edad de trabajar habrá una que no podrá hacerlo, por estar fuera de las edades consideradas como productivas. Con relación a la población activa, la población será de tres, lo que significa que una persona trabajará para mantenerse ella misma y otras dos (9).

En ningún estadio de la historia del país se registra una tasa de crecimiento tan alta ni se sabe de otra nación con las características actuales de México, donde se observa ese fenómeno. El fenómeno no sería tan grave si se dispusiera de un volumen de recursos de tal magnitud que hiciera posible la satisfacción de todas las demandas que plantea una población que se duplique en 21 ó 22 años.

Esto significa también que en solo 25 años deberán establecerse igual número de escuelas, de hospitales, de viviendas, de servicios de abastecimientos de agua y de infraestructura económica, si no se quiere afectar y deteriorar aún todavía más las condiciones de vida y de trabajo de los mexicanos.

(7) Padilla Aragón Enrique, Obra citada. Pág. 41. Véase también el estudio de Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera. Proyecciones de la Población de México 1960-1980.

(8) Padilla Aragón Enrique, Obra y Pág. citada.

(9) Padilla Aragón Enrique, Obra citada. Juan B. Morales en su estudio sobre la evolución del problema demográfico, dice a este respecto: la reducción de la tasa bruta de actividad (población activa sobre población total) concomitante con el proceso de rejuvenecimiento de la primera población hace que las relaciones de dependencia (número de personas inactivas que dependen por trabajador) aumente, dándose este aumento básicamente por el predominio de niños en las unidades familiares, los que por sus características son unidades de consumo no de producción. La sociedad Mexicana. Presente y futuro. Art. citado.

2. DESEQUILIBRIO TERRITORIAL.

Otra característica de la dinámica demográfica mexicana es su desigual distribución en el territorio nacional.

Desde el punto de vista geográfico e histórico la configuración del territorio y sus desigualdades orográficas, con sus precipitaciones pluviales, diferentes e irregulares así como por su gran extensión produjo desde la época colonial una desigual distribución poblacional, concentrando población en las zonas del altiplano y en las regiones del bajo y en algunas del norte.

Como la mayoría de nuestros problemas, este también es secular, y si así aconteció en la época de la colonia, en el México independiente, se sigue percibiendo esa inadecuada distribución. Esto es, la mesa central es la que más densamente se pobló, en tanto que las tierras húmedas y semi húmedas de las costas, tuvieron una densidad menor de población y en semejante condición hallábanse las zonas áridas del norte que a veces aumentaban con cierta lentitud el número de sus habitantes.

En verdad, México fué creciendo en población pero conservando su desigual desequilibrio. Ahora bien, en ese cuadro de crecimiento puede observarse un gran movimiento migratorio, rumbo al exterior, de la República por parte de trabajadores mexicanos y al interior por cuanto grandes núcleos de población se encaminaron del campo a los centros urbanos con el objeto de satisfacer las necesidades de la fuerza de trabajo. Por cuestiones económicas en las zonas retrasadas en su desarrollo las condiciones mínimas para la expansión demográfica han sido negativas; un habitat deficiente por la ausencia de servicios, de sanidad pública, vivienda escasa y falta de atenciones médicas y de escuelas suficientes ha contribuido a mantener los niveles de la población más bajos que en las zonas más avanzadas. Si a esto se agrega la baja ocupación regional de la fuerza de trabajo, puede explicarse la intensa concentración demográfica en los lugares donde hay una alta oferta ocupacional.

Este fenómeno aparece evidente cuando se impulsó al país por el camino de la industrialización; entonces se acrecentaron los movimientos migratorios del campo a la ciudad con la consecuencia que le es inherente o sea, la expansión y el desequilibrio y las desigualdades entre las regiones del país.

Al respecto debe decirse que en México las migraciones son predominantemente limítrofes; es decir, los desplazamientos de población se llevan a cabo entre entidades federativas vecinas, o bien en casos muy contados cuando la distancia que une a dos entidades es muy reducida. (10)

Claro que los movimientos migratorios no siempre se deben a la expansión demográfica pero ésta la ha venido a agudizar; sociológicamente las concentraciones demográficas obedecen a factores variables entre los cuales podemos mencionar los siguientes: el de atracción de los lugares que ofrecen mejores niveles de vida y el de repulsa de los lugares donde el modo de vida se ha deteriorado. Sin embargo, para nadie es un secreto que tales desequilibrios abarcan una gama mucho más amplia de fenómenos entre los cuales sobresalen el económico y el político; incluyendo todos en su conjunto dan como resultado los fuertes desequilibrios regionales que afectan a la economía misma de México.

10) Gunnar Myrdal Economic Theory and Under-Developed Regions. Citado por Rodrigo A. Medellín en la dinámica del distanciamiento económico social en México. Sociedad Mexicana. Obra cit. Pág. 408

A este respecto son muy interesantes las conclusiones de Claudio Stern (11), y que en seguida pasamos a mencionar; "tomando como base de comparación el grado de desarrollo alcanzado por el país en su conjunto, solo unas cuantas zonas relativamente aisladas, tienen niveles de desarrollo elevado, mientras la mayor parte de las zonas se encuentran a bajos niveles de desarrollo. En términos cuantitativos, el 26.2% de la población mexicana vive en zonas de elevado nivel de desarrollo, el 20.9% en zonas de nivel medio y el 52.9% en las zonas de más bajo nivel.

El contraste que existe entre las zonas más desarrolladas del país y las más atrasadas es verdaderamente impresionante. Mientras en las primeras el 94.5 es urbana, en las segundas solamente lo es el 12.4% (12).

3.- La expansión demográfica y el desarrollo económico.

Se ha discutido por demógrafos y economistas si el aumento de la población es un factor de desarrollo económico, o éste lo es de aquel; para los países europeos el crecimiento demográfico fué un factor favorable a su desarrollo sobre todo en la época de la revolución industrial donde proporcionó abundante mano de obra para la reciente industria, así como un mercado interno para sus productos.

En nuestro caso se plantean problemas de otra índole que no se pueden subestimar: así por ejemplo no deja de pensarse que las condiciones de desarrollo de México el aumento de la población representa una aportación cada vez más importante, al desarrollo, la fuerza de trabajo; y esto debe ser así pero, parece dudoso que el sistema económico esté absorbiendo suficientemente en ocupaciones remuneradas los aumentos de la población en edades de trabajo. En tales condiciones el efecto de la alta natalidad y el descenso continuo de la mortalidad es adicionar las filas del desempleo y el subempleo con graves consecuencias sociales. (13).

El sistema educativo no obstante su expansión aparece insuficiente para incorporar a las nuevas generaciones. La estructura joven de la población está creando un elevado coeficiente de dependencia que tiende a absorber en consumo gran parte del ahorro necesario para el desarrollo.

Se ha planteado en consecuencia un problema de naturaleza demográfica y de incidencia en la capacidad de desarrollo del país que no puede soslayarse. Ha traído por otro lado una presión social, con consecuencias económicas graves y este fenómeno ha contribuido a mantener la distribución desigual del ingreso y posiblemente a empeorarla.

Parece indudable entonces, que el crecimiento poblacional desmedido, diluye los esfuerzos; obviamente los requerimientos de una población cada vez mayor sobre servicios, educación, vivienda, salud, actúen como poderosos agentes erosivos de cualquier empresa de desarrollo. El incremento viable del gasto público resulta prácticamente insuficiente para asegurar las inversiones que un incremento poblacional desmedido requiere. La verdad es que mientras se mantenga el actual coeficiente de 3.5 la expansión demográfica no tiene porqué frenar el desarrollo pero lo hace menos rápido y sobre todo más injusto. Cuando la injusticia social llegue a un grado intolerable quiere decir que la carrera la habrá ganado el exceso de la población frente a la

(11) Stern Claudio. Un Análisis Regional de México. Demografía y Economía. No. 1. El Colegio de México 1967. Pág. 92.

(12) Ibidem Págs. 104-106.

(13) Víctor L. Urquidí. Perfil General. Economía y Población. Pág. 12. El Perfil de México en 1980.

incapacidad económica de sustentarlo. El desarrollo económico habrá derrotado a la justicia social.

Por este motivo es preciso acelerar el desarrollo económico, mediante soluciones acordes con la realidad nacional y dentro de las posibilidades nacionales, y destinar el mayor número de recursos posibles a la educación media y superior, para emplear una tecnología avanzada, puesto que como es sabido el nivel de vida depende de la tecnología que utilice un pueblo para explotar sus recursos. Si se aplica tecnología avanzada y mecanismos económicos adecuados, la evolución de la población y su composición por edades dejarán en cierta forma de ser un obstáculo para su desarrollo (14).

Es inconcebible para nosotros reiteramos pensar en un desarrollo económico mediante la explotación del trabajo, los sueldos bajos y precios altos, de política fiscal y de seguridad social deficientes.

El resultado en todo caso, sería un crecimiento pequeño e injusto, bastante y suficiente para provocar una revolución violenta que estancaría aún más el desarrollo.

El humanismo de la revolución no lo permite: nuestro proceso de desarrollo con todos sus defectos está hecho a la medida y a las necesidades de las clases populares.

Una de las formas más eficaces de lograr un adecuado equilibrio poblacional, consiste en multiplicar las acciones gubernamentales tendientes a lograr una mejor distribución del ingreso; elevar los índices de empleo y los de productividad, expandiendo la actividad educativa y mejorando la dieta popular.

En todo caso no debe entenderse la planeación poblacional como panacea del desarrollo sino integrándola en el marco más amplio de una estrategia del mismo, conscientes de que no hay problema más grande que el de una creciente población, con insuficiencia de abastecimientos, de habitaciones, de servicios.

Es insertando la cuestión demográfica en la vasta empresa de la expansión económica, que México logrará regular los aspectos de volumen, crecimiento, estructura y distribución de la población.

En consecuencia, la nación tiene el legítimo derecho y la obligación ya de adoptar, dentro de su estrategia global de desarrollo, una política demográfica adecuada a los requerimientos de nuestro proceso de desarrollo económico, político, social y cultural.

El esfuerzo para incrementar la producción es de una magnitud tal que deberá superar a la demográfica, apareciendo así como lo determinante para el futuro de México, por las tres siguientes razones: 1.- En primer lugar para atender las necesidades en los aumentos de la población de tal manera que no se alteren las actuales condiciones de vida; 2.- Para cubrir las necesidades sociales aún no atendidas; 3.- Para mejorar el nivel general de bienestar en la población (15).

(14) Mario Ramón Girault. Problemas y posibilidades económicas de México. 1971-1980 Págs. 46.

(15) El Desarrollo del Aparato Productivo -- dice David Ibarra -- no ha perdido vigor: De hecho, se cuenta, con una base de capital humano y físico mucho más amplio. . . lo que falta por comprobarse es si las Instituciones serán capaces de adoptar una nueva estrategia de desarrollo, congruente con las circunstancias de la economía y con las aspiraciones de mejoramiento social de la población. En más de un sentido, el problema ha salido del ámbito estrictamente económico como para penetrar al campo de las decisiones políticas. Mercados, Desarrollo y Política Económica. David Ibarra. El Perfil de México de 1980. Pág. 155.

4. - LA POSICION DE LOS GOBIERNOS DE MEXICO ANTE EL PROBLEMA

Desde la colonia y el siglo de la independencia, la preocupación demográfica de los gobiernos, se enfocaba al aumento de la población.

Durante todo el siglo XIX se sustentó el criterio de que la población del país producía graves deficiencias cuantitativas y cualitativas. En relación con el monto de la población, señalábase que era escasa relacionándola sobre todo con el extenso territorio mexicano.

Por lo que se refiere a las deficiencias cualitativas de la población, considerábase que éstas manifestaban un bajo nivel cultural, debido a las constantes guerras y disensiones internas.

No se ocultaba que el elemento ético que más convenía al país era el blanco y que era preciso aumentarlo injertándolo en nuestra organización demográfica con el propósito de acabar con las pugnas y odios raciales.

Esto significa que se sustentó una política demográfica propulsiva, tendiente al aumento de la población y su mejoramiento cualitativo. (16).

Esta política se justificó por la escasa población y lo extenso del territorio que por otro lado tenía el riesgo de las zonas lejanas constantemente amenazadas por los extranjeros, no solo del norte sino extra continentales.

Los rusos por la alta y la baja California y los ingleses por el oriente que pretendían penetrar al país; los norteamericanos que ya habían puesto sus ojos en Texas; dentro de esto deben señalarse las medidas defensivas casi tímidas tomadas por los gobiernos mexicanos a través de las misiones y los presidios.

Estas acciones contemplan, además, la conveniencia de regular a la inmigración extranjera para colonizar o poblar las zonas de escasos habitantes.

Por lo demás, de estos intentos casi siempre resultaron dolorosas experiencias. No se puede olvidar el triste antecedente que México sufrió al desmembrarse Texas como consecuencia de una colonización extranjera. Tampoco la expedición de Gastón de Kousset Rouillon que bajo los principios colonizadores trató de proclamar la independencia de Sonora y su posterior anexión al imperio de Francia.

En la época del porfiriato el problema de la escasa población seguía latente, por lo que a nadie extrañaba el de que se siguieran trayendo colonos del exterior, aunque en algunos casos fuesen europeos. En efecto en esa época hubo el empeño de atraerlos pese a que resultaron un fracaso las colonias francesas, belgas e italianas que pudieron fundarse en la República. En verdad que iban en camino de consolidarse grupos como el del italiano, en Chipilo, Pue. y el de los mormones en el estado de Chihuahua. Pero la triste experiencia fué la de los resultados negativos. Roberto Gayol, prominente ingeniero de la época, atribuyó los fracasos, entre otras cosas, a que no se había hecho una buena elección (17).

La colonización extranjera fué un elemento importante en toda la política demográfica mexicana del siglo anterior y del presente, sobre todo en sus primeros decenios; como observación diremos que Madero solía afirmar que la parte suplementaria de la agricultura, era la colonización (18).

(16) González Ramírez Manuel. Obra citada. Pág. 375.

(17) González Ramírez Manuel. Obra citada. Pág. 379.

(18) Informe leído por el Presidente de la República el 16 de septiembre de 1912. Publicado en el Diario Oficial de esa misma fecha.

Más tarde al concluirse la gran guerra se produjo, en Europa, un movimiento migratorio hacia diferentes países entre los cuales estuvo México. Este fenómeno obligó a revisar la política de migración mexicana, introduciendo reformas necesarias, para su debido aprovechamiento.

Pero fué hasta el tiempo de Plutarco Elías Calles que se expidió una Ley de Inmigración en la que empezó a establecerse una política proteccionista al nacional, dando facultades al Ejecutivo para restringir la instalación de trabajadores extranjeros, en aquellos lugares donde hubiera escasez de trabajo.

En cuanto a esto último puede concluirse, diciendo que el movimiento exterior que se presenta en el tercer decenio de la presente centuria no representó los riesgos políticos que fueron característicos en el siglo XIX; pero en cambio su caudal resultó pobre, pese a la liberalidad con que se cubría la recepción de colonos extranjeros.

En estricto sentido la colonización extranjera ha constituido un fracaso pues aunque algunos de sus resultados fueron positivos, en general nosatisficieron la necesidad de poblar el extenso territorio nacional (19)

Aunque a la inmigración extranjera no se le han cerrado las puertas y aunque entre nosotros viven toda clase de extranjeros la política demográfica ha pasado a un 2o. lugar, habiendosido substituida por la autocolonización.

Ya, Molina Enríquez, en su libro "Los Grandes Problemas Nacionales" afirma "que el trabajo de llenar los huecos de población en nuestro territorio correspondería forzosamente a las poblaciones mexicanas."

Así ha sucedido. Esto es, la autocolonización ha traído consigo la distribución de la población y ha llenado aquellos huecos. Autocolonización que como lo recomendó Molina Enríquez, está compuesta de indígenas y de mestizos en su mayor número.

La idea de redistribución de la población, tuvo que reflejarse en la actividad colonizadora, especialmente en los distritos de riego, pudiéndose observar que por medio de ésta política se ha llegado a colonizar ciudades tan importantes como Coahuila, Delicias, Tijuana, etc.

Cuando en 1917 se expide la Ley de Población derogada por la Ley actual dispuso, en su artículo segundo, que "los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa comprenden": el aumento de la población, su racional distribución dentro del territorio, la fusión étnica, de los grupos nacionales entre sí, la asimilación de extranjeros al medio nacional, la preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejores condiciones físicas, económicas y sociales.

En su artículo cuarto decía que el aumento de la población debía procurarse por el crecimiento natural y por la inmigración.

En su artículo quinto decía que para activar el crecimiento natural, se dictarían las medidas adecuadas para el fomento de los matrimonios y el aumento de la natalidad y, en su artículo séptimo disponía que se facilitaría la inmigración colectiva de los extranjeros sanos y con buen comportamiento.

Emergido de una violenta revolución que mermó considerablemente las filas de la fuerza física productiva, millón y medio de muertos en 15 millones de habitantes, el país generó sus programas de crecimiento poblacional con el propósito de crear brazos para el desarrollo y pobladores para colonizar su inmenso territorio. Las leyes,

(19) González Ramírez Manuel. Obra citada. Pág. 348.

las instituciones y el proceso propio de la revolución, se orientaron a conquistar las costas, el altiplano y los desiertos.

El crecimiento demográfico no alarmó a los regímenes revolucionarios pues en ese momento histórico se necesitaba fundamentalmente, acelerar el crecimiento industrial, crear las fuentes y la oferta de trabajo, ensanchar las posibilidades de la infraestructura básica fortaleciendo el papel del poder público como promotor del bienestar público. Para lo anterior se necesitaba fundamentalmente de una población amplia, vigorosa y emprendedora.

Pero es el caso que se produjo la explosión demográfica debido al crecimiento natural, o lo que es lo mismo, al exceso de nacimientos sobre las defunciones como resultado de haber combatido a las enfermedades que eran causa de defunción y que se logro a través de los progresos alcanzados en los servicios médicos y sanitarios, de los servicios sociales y asistencial del Seguro Social, a la labor educativa popular y a la elevación de los niveles económicos del pueblo.

5.- NUEVA POLÍTICA DEMOCRÁFICA.

Esta nueva concepción cobra vida en la nueva Ley general de Población que a iniciativa del Presidente Echeverría fué aprobada por el Congreso de la Unión. Las ideas centrales que sustenta la Ley como se expresa en la iniciativa mencionada, son de un alto contenido humano (20).

Todo proceso social -dice la exposición- debe tener como centro al hombre en concreto. Y mejorar su condición implica siempre preservar su dignidad y su libre albedrío.

... Los recursos humanos constituyen el núcleo dinámico de todo cambio trascendente. . . Las respuestas a los problemas de México deben inspirarse única y exclusivamente en las necesidades y realidades de nuestro país, la creencia en el valor de los recursos humanos de nuestro pueblo y en el poder transformador de nuestras instituciones".

El artículo primero de la ley define sus objetivos e inserta dentro del cuadro general del desarrollo la política demográfica. Su objeto, dice: es regular los fenómenos que afectan el volumen de la población, su estructura, su dinámica y su distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe la población justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Se plantean pues en la novísima ley de población, las bases para una política económica, social y demográfica integrada bajo una nueva concepción del desarrollo; aquella que busca la elevación de la calidad de la vida humana. Es también una toma de conciencia entre la complejidad e importancia del problema demográfico, rescatándolo como alguien lo ha dicho del cubículo del economista y ascendiendo a la calidad de problema nacional.

Ahora bien, cómo deben realizarse estos cambios objetivos. Para los fines de esta

(20) La Iniciativa contempló de manera integral, el fenómeno demográfico. En 7 capítulos con 128 artículos estableció la filosofía, los órganos y funciones necesarias para atender todos los aspectos de la materia. . . triunfamos sobre la muerte — dijo el Sr. de Gobernación en su comparecencia ante las Cámaras — poblamos nuestro territorio. . . ahora para garantizar una vida plena a nuestros hijos y a los hijos de éstos, debemos planear el crecimiento demográfico de tal manera que no actúa como diluyente de nuestro esfuerzo transformador.

ley, dice su artículo segundo, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará, en su caso promoverá ante las autoridades competentes las medidas tendientes a: 1.- Ajustar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantea el volumen, estructura, dinámica y distensión de la población.

2.- Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público, vigilar que dichos programas y los que realizan organismos privados se lleven a cabo con absoluto respeto a las libertades individuales, preservando la dignidad de las familias con objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y culturales del país.

Bajo esta proyección, el estado mexicano, como un estado de derecho, en su más auténtica expresión es puesto al servicio de la persona humana, rechazando enfáticamente las tesis imperialistas de que la restricción de la natalidad o del control demográfico son sustitutos del desarrollo. No es reprimiendo sino mejorando como se puede hacer frente a los problemas demográficos.

Ciertamente ese camino es más largo que el compulsivo, pero a la larga, tendrá que ser más justo.

Al ser instalado el Consejo Nacional de Población, a escasos días de haber entrado en vigor la nueva Ley General de Población, en su primera sesión de trabajo, delineó los puntos más importantes de esta nueva política demográfica: entre otras características se concibe ésta como parte integrante de la política de desarrollo y no como un sustituto; tiene como fin primordial elevar el nivel y la calidad de la vida de los mexicanos; es producto de una decisión soberana y por lo tanto rechaza las actitudes neocolonialistas y aquellas otras que propenden por la pasividad del Estado ante los problemas demográficos. La política poblacional mexicana tiene carácter nacional porque parte de la realidad demográfica del país, de su estructura socioeconómica y porque en su ejecución deben intervenir todos los sectores sociales, públicos y privados; busca la aceleración del proceso de desarrollo mediante su integración a planes generales y una estrecha combinación con las políticas de inversión, empleo, reforma agraria, educación, salud, vivienda, seguridad social; persigue corregir las deficiencias regionales y las generales y una estrecha combinación con las políticas de inversión, empleo, reforma agraria, educación, salud, vivienda, seguridad social; persigue corregir las deficiencias regionales y las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas. Propugna por la realización de programas de planeación familiar a través de los sistemas educativos, de salud pública y seguridad social que proporcionen información, servicio y seguridad, con el propósito de estabilizar en el futuro el crecimiento de la población.

6. EL INCREMENTO DEMOGRAFICO MUNDIAL

El problema del crecimiento demográfico no solo es un problema grave para este país, sino que está siendo considerado con mucho interés por todas las naciones del mundo.

La población mundial que hasta el siglo XVII no pasó de 500 millones de habitantes, llegó a 1,000 en 1830. Después de miles de años se duplicó en un solo siglo. Para

1930 ya había 2,000 millones de habitantes y para 1970 ya existían 3,600 millones (21).

Es dentro de este contexto que se explica el porqué del interés universal para resolver los problemas socioeconómicos de la humanidad, con un monto de población dado ante la perspectiva que presenta una acelerada tasa de incremento demográfico.

La cuestión de la sobrepoblación no puede considerarse como una novedad en el planeta, pero generalizar esta situación no preocupaba a los gobernantes, ni a los que por aquel entonces constituían la opinión pública de un país.

La preocupación cuando existía era a nivel local, Grecia, Japón, China. No existía pues nada parecido a una conciencia mundial, del problema de la población (22)

En Grecia, Aristóteles habló solo del exceso de gentes, para asegurar el potencial necesario para la guerra y la paz. Platón consideraba que 504 jefes de familia era el número deseable para la ciudad-estado griego.

Aristóteles por su parte pensó ya en los peligros del exceso de población, y dijo que el descuido de un sistema efectivo de control de natalidad era una fuente segura de pobreza que a su vez engendraría la revolución y el crimen (23).

Por ello sugirió el aborto: Pero Aristóteles deseaba más que todo salvaguardar la prosperidad del estado griego manteniendo el mismo número de ciudadanos al que se refería Platón.

400 años después de la llegada de Cristo, 250 millones de personas vivían en este planeta; el exceso demográfico era bueno, pues el hambre, las guerras, las epidemias, controlaban su fecundidad. Solo a mediados del siglo XVII, más o menos cuando el Mayflower había llegado a Nueva Inglaterra, la tierra era asiento ya de 500 millones de habitantes.

A partir de entonces el crecimiento se aceleró a paso y medida que el hombre iba resolviendo sus problemas de supervivencia. Durante la segunda mitad del siglo XIX superó por primera vez los 1,000 millones y fué entonces cuando surgió la gran polémica. Debía dejarse la propagación de la especie humana el libre juego de la naturaleza, o debía controlarse?

Robert Malthus publicó en 1798 su ensayo sobre los principios de la población. Su tesis básica era que la gente se multiplicaba en progresión geométrica mientras que sus medios básicos se multiplicaban en progresión aritmética.

Carlos Marx no estuvo de acuerdo en esta forma de pensar, la cual consideró como una absoluta baja mental "que solo un clérigo podía tener". Para él, cuanto más gente existiera había más trabajadores, es decir, más producción, más productividad para todos, siempre y cuando se vigilara que los capitalistas no se llevaran todos los frutos.

El desarrollo histórico del mundo, sería el encargado de refutar a ambas posiciones; aunque fué verdad que la rapidez con que aumentaba la población fué siendo cada vez más marcada, la revolución industrial fué reduciendo poco a poco la natalidad y

(21) Alfred Sauvy. El Problema de la Población en el Mundo. Tomado de Pensamiento Político abril 1974, No. 60, Págs. 523-536.

(22) Citado por Claus Jacobi en su obra del Diluvio Humano. Tomado de Pensamiento Político julio 1975, No. 51, Págs. 403-410.

(23) Citado por Claus Jacobi.

por otra parte los continentes de América, África, y Australia, ofrecieron espacio suficiente para absorber los excedentes humanos y para producir con qué alimentarlos. Entonces pareció que era Marx el que tenía la verdad. Stalin en nuestro tiempo explicó que la gente era el más valioso capital y Mao en 1949 pudo decir que aunque la población de China se multiplicara, era totalmente capaz de hallar una solución, esta solución por supuesto estribaba en aumentar la producción a toda costa. Es hasta nuestro tiempo en que la tesis poblacional de Marx empezó a resentirse. El crecimiento expansivo anárquico sin la menor regulación ha sido incapaz de producir sus propios satisfactores. Aún dentro de los sistemas socialistas, desde hace varias décadas se ha tenido que aplicar la política de regulación de natalidad. La Unión Soviética legalizó el aborto, China asimismo ha dado leyes para evitar los matrimonios a edad joven; la realidad es que el crecimiento demográfico exacerbado ha producido también en esos países serias condiciones de desequilibrio, que han hecho muy bien en buscar conjurar.

Llegados al término de esta pequeña exposición tenemos que formalizar un juicio que podía ser una simple observación, con miras a las evoluciones que habrán de producirse.

No hay duda que el punto saliente de este inmenso drama es la polarización entre los medios de dar vida y los de conservarla. Es evidente que si se prolonga la vida reduciendo el índice de mortalidad sin que se limite la natalidad al mismo tiempo, no se encontrará el deseado equilibrio.

Ahora bien, una población que se duplica en cada generación ha de elevar a más del doble su producción en el mismo tiempo o esforzarse por reducir el ritmo de su crecimiento, multiplicándose con menos generosidad y despreocupación.

A lo primero habría que llamarle la solución económica y supone un esfuerzo considerable para elevar la producción. Esto sin duda solo podrá ser válido para aquellos países que todavía cuentan con recursos naturales, porque en cuanto al lejano oriente ese porvenir aparece más sombrío. Otra es la solución demográfica, o sea, la prevención de nacimientos, la limitación voluntaria de la familia, solución ésta que aparece como muy viable, por más que su solo planteamiento dé lugar a reacciones pueriles y apasionadas. El error en este caso proviene en pensar que bastará un decreto o una ley para que pueda llevarse a cabo.

La solución económica por sí sola tampoco es suficiente y en lo que hace a la propiamente demográfica exige un desenvolvimiento cultural y económico previo o al menos simultáneo; por lo mismo las dos soluciones separadas no resultan suficientes, por lo que habrá de considerarlas en conjunto como parte de un todo.

Un esfuerzo económico intenso reclama en el interior de cada país una verdadera revolución social; en algunos casos es solo el cambio de estructuras lo que lo hará posible. La política de prevención de nacimientos debe ser expuesta claramente sin ignorar las costumbres y las tradiciones religiosas y civiles de cada país.

Autores occidentales notables han dicho que el desarrollo no debe adoptar necesariamente los objetivos y las etapas de los países actualmente desarrollados sino que cada país debe buscar sus propios caminos.

Y esto debe hacerse una realidad ya que los países evolucionados poco ayudarán y si ayudan lo harán en forma mezquina y sin sentido alguno de solidaridad.

Las llamadas democracias occidentales creen que el mundo de la miseria podrá eliminarse con la sola limitación de nacimientos, y otros, regidos bajo los principios socialistas, pretenden valerse de esa tremenda fuerza eruptiva, para destruir los sistemas capitalistas.

Por consiguiente ambos campos olvidan el verdadero principio, o sea ayudar a salir de su miseria a los pueblos, sin conciencia de que la miseria es un peligro común para todos los países, pero también para la humanidad entera.

CAPITULO II DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

1. INTRODUCCION

En nuestros días la mayor parte de nosotros tiene una idea de lo que es la ciudad, en todo caso si resulta difícil definirla se tendrá una idea intuitiva o real, de su organización o su estructura; sabemos que una ciudad comprende una agrupación de personas y actividades y un espacio adoptado para alojarlos. Esto implica la existencia de un espacio común, sobre el que los miembros de una comunidad ejercen un dominio prioritario, si no exclusivo.

Las ciudades son así el medio ambiente artificial por excelencia que el hombre construye para vivir.

El linaje humano, a diferencia de la mayor parte de los animales sabe que no puede subsistir en la jungla recogiendo frutas al azar y pernoctando solo en las copas de los árboles. El requiere un habitat especial. Este es el motivo central originador de lo urbano, cuya célula es la choza y su más amplia manifestación la megatópolis. Civilización del latín civitas que a su vez se liga con civitas, civitatis, ciudad, en donde su significado queda expresado con auténtica propiedad.

En la problemática que aquí consideramos, la cuestión que se plantea frente a tales reflexiones consiste en dar un concepto cabal de lo que es la ciudad, y lo que es la urbanización propiamente dicha: conceptos que nos son necesarios para desarrollar los incisos principales. En cuanto a lo que es la ciudad podemos recordar a R. E. Park (1), principal representante de la escuela de Chicago, el cual tomando en cuenta la ecología animal y vegetal presenta a la ciudad como un mosaico de áreas naturales, es decir, de barrios dispuestos conforme a un orden que no es el resultado de un proyecto sino que se deriva de tendencias especiales de la situación urbana.

La ciudad no solamente es un mecanismo físico y una construcción artificial, la formación de ella es todo un proceso vital, de los hombres que la componen de manera que es un producto de la naturaleza, y en particular de la naturaleza humana.

(1) Citado por Jean Remy y Liliane Voye. La Ciudad y la Urbanización. Estos autores insisten en que la Escuela de Chicago, reviste una importancia especial para la sociología en general y para la sociología urbana en particular. El interés que prestaron a la urbanización llevó a los representantes de esta escuela, que empezó a desarrollarse por los años 20 a dar forma y sustancia a la sociología urbana. Es a partir de la teoría de Park sobre la ecología humana y las áreas naturales que empezaron sus estudios. Obra citada. Pgs. 197-207.

Luis Wirth, que pretende definir la ciudad rechazando la idea de percibirla ante todo como una entidad física y como una ruptura absoluta con relación a la situación del mundo rural, expresa que ésta, es un proceso de cambio y no un cambio brusco circunscrito por la arbitrariedad de una extensión superficial, de un número de habitantes o de tal o cual criterio jurídico-administrativo. Es un modo de vida que se desenvuelve, en un asentamiento, relativamente grande, denso y preminente de individuos socialmente heterogéneos. (2)

El hecho de haber insistido en la noción de la ciudad como modo de vida más que en términos de disposición especial por un lado y por otra el haberla considerado como una creación del hombre, ha colocado a estos autores como los creadores de lo que ya se llama, la sociología urbana.

Creemos, sin embargo, que ya desde el siglo pasado y principios de éste, pensadores como Carlos Marx y Max Weber, entre otros, habían abordado este tema, aún cuando por supuesto bajo otras perspectivas.

En la "Ideología Alemana" que Marx escribió junto con Engels, va se muestra preocupación por este tema, situándolo, claro está, en el interior de su teoría, de la división del trabajo: He aquí los rasgos principales de este pensamiento: 1. La más grande división de trabajo material e intelectual es la separación de la ciudad y del campo: resulta aquí un rasgo importante: las ciudades es por excelencia, el lugar del trabajo intelectual, su existencia, implica la necesidad de la organización comunal. Esta es también donde emana todo el control financiero y el ideológico.

Este papel de la ciudad se explica y manene gracias a una segunda característica que la opone igualmente al campo: "La ciudad es el resultado de la concentración de la población, de los instrumentos de producción del capital, de los placeres y de las necesidades, mientras que el campo hace evidente el hecho opuesto; el aislamiento y la dispersión".

Por otra parte Marx y Engels consideran que la Concentración de la Población en la Ciudad explica el nacimiento de la industria.

Es de observarse que los términos aquí aparecen inversos, pues de acuerdo con la idea tradicional la ciudad nace de la industrialización cuando sólo fue el medio de transformación según la adecuada expresión de Lefebvre.

En la ciudad por otro lado ya no es la tierra la base del poder y de la riqueza, lo es el trabajo. "Poderío sobre los individuos -- dicen Marx y Engels -- puesto que hace falta intercambiar ese trabajo como contraprestación de la alimentación, del alojamiento y del vestido.

Si la oposición -- ciudad-campo -- representa la primera forma de división del trabajo, la ciudad misma por su parte desarrolla en su seno una importante división de trabajo. Produce la burguesía, y los primeros proletarios. Así pues, de acuerdo con esta teoría, la clase burguesa nace en la ciudad y sus diferenciaciones internas van a determinar una clase especial e incluso una jerarquización de las ciudades entre sí, predominando las ciudades con relación al campo. En el Manifiesto Comunista, Marx justamente va a sugerir al proletariado tome las medidas tendientes a hacer desaparecer gradualmente la diferencia entre la ciudad y el campo. (3)

A Max Weber se debe una de las más célebres tesis sobre la ciudad, caracterizan-

(2) Luis Wirth. Urbanism as a way of Life. Citado por Jean Remy. Obra citada. Pág. 295-36.

(3) K. Marx y F. Engels. La Ideología Alemana. Citado por Jean Remy. Obra citada. Pág. 263-283.

dose por su oposición a las teorías marxistas. Desde un principio insiste sobre el carácter económico de la ciudad. Es un lugar — explica — de mercado permanente. Nosotros no hablaremos de ciudad más que a propósito de asentamientos en que la población local satisface una parte económicamente sustancial de sus necesidades cotidianas en el mercado local y las satisface en una proporción esencial gracias a productos que la población produce para venderlos en el mercado o que adquiere de cualquier otra manera. En torno a esta idea se distinguen también dos grandes tipos de ciudades: la ciudad de consumo y la ciudad de producción. Estos dos tipos opuestos de ciudad tienen en común el hecho de que normalmente su población no subviene por sí misma sus propias necesidades de alimentos. Este carácter del habitante de la urbe lo distingue del ciudadano de la antigüedad que era un semi campesino.

Lugar de mercado, las ciudades también para Weber, son una asociación económica detectadora de propiedades inmuebles y administradora de un presupuesto de ingresos y gastos.

El análisis urbano debe desbordar el estricto punto de vista económico, para hacer entrar los conceptos políticos que permitan a la ciudad el desempeño del papel económico que ella misma se atribuye. (4)

El bosquejo esquemático en las principales teorías sociológicas del espacio urbano nos permiten deducir enseguida los elementos fundamentales de la ciudad, independientemente de las observaciones que en lo particular se pueden hacer a cada una de estas tesis.

Se trata de un asentamiento de gran tamaño, una concentración de personas que se encuentran próximas para satisfacer propósitos residenciales, productivos y de consumo.

No dependen exclusivamente de lo que ellos producen sino que obtienen por lo menos parte de sus elementos mediante intercambios con personas exteriores a la ciudad.

De aquí que la agricultura que necesita la tierra como un instrumento de producción esencial no es la ocupación predominante de la ciudad; en su lugar lo está el comercio, la manufactura y los servicios, todos los cuales usan el suelo meramente como localización.

Generalmente se concentra en ella el control financiero, ideológico. Las actividades y formas que corresponden a una ciudad son las habitaciones, los trabajadores, los comerciantes, los centros de recreación y comunicación, todo ello dentro de un marco de urbanización política.

Por otra parte este vistazo superficial sobre las tesis sustentadas por estos autores, nos permite distinguir claramente que el hecho urbano como tal, es un hecho concreto susceptible de una pluralidad de interpretaciones en función de las diversas teorías sociológicas. Por un lado están aquellos que pretenden explicar a la ciudad como una unidad espacial y social específica, contemplando su cultura y el modo de vivir urbanos como determinantes de las características ecológicas de la ciudad y por otro los que la colocan en el seno de sus teorías, situándola. Marx por ejemplo, dentro del marco de la división del trabajo y Weber sobre las formas del poder.

Urbanismo es de acuerdo con Luis Unikel "un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos concentrados de espacio" de es-

(4) Max Weber. La Ciudad. Citado por Jean Remy. Pág. 263-283.

ta definición se deducen los principales elementos condicionantes de la urbanización y que son: el crecimiento de la población urbana, la expansión física de las ciudades y la migración de la población total a los centros urbanos (5)

Aunque desarrollada en las últimas décadas, no se trata de una ciencia nueva; Grecia cuenta con el primer urbanista, Hippodumus, el cual fue partidario del planteamiento y armonización de los diferentes factores que en conjunto forman la ciudad. Para el urbanismo no es una simple yuxtaposición de unidades independientes, hechos con más o menos orden; es algo más (6)

Naturalmente urbanizar no es sólo armonía, es intervención pública en el planteamiento y reconstrucción de las ciudades, de regiones enteras, sobre la base de la localización de industrias, líneas de transportes, ubicación de viviendas, políticas de población, de distribución de la población, en definitiva es un problema de grandes raíces, es una técnica de un mejor vivir.

El hecho de que en las ciudades se presentan concentraciones en el espacio; significa también que el espacio mismo será un bien urbano valioso. La competencia entre los habitantes de la ciudad para conseguir espacio para distintos usos, dará lugar a la expresión de la estructura económica y social de la ciudad.

Ciudad y urbanización aparecen así estrechamente vinculadas; la primera representa el asentamiento humano por excelencia y la segunda constituye el esfuerzo para hacerlo cada vez más posible.

Una gran parte de la historia de las ciudades es entonces la historia de los esfuerzos realizados para hacerlas más apropiadas, mediante el proceso de la urbanización. En este sentido, difiere la ciudad de una colmena o de un hormiguero, no es un habitat armoniosamente adaptado a la especie humana, sino un medio ambiente precariamente acondicionado, para evitarle a la especie humana la desastrosa consecuencia que se derivaría de no estarlo. Es una creación económica y cultural lograda a contrapelo de las tendencias naturales de una especie cazadora (7)

2. EL PRINCIPIO DE LAS CIUDADES

En el inciso anterior se procuró dar los elementos o características fundamentales de la ciudad, procurando apartarnos de cualquier definición, conscientes como estamos de que los conceptos lógicos son difíciles de adecuarlos a las realidades sociológicas.

Las ciudades son hacedoras de la historia, pero son asimismo esencialmente creadoras de la historia. El estudiar aún cuando sea sintéticamente su origen y crecimiento quizá nos acerque más a una comprensión más clara de su naturaleza básica.

(5) Luis Unikel; Urbanización y Urbanismo; Situación y Persepetivas. Pág. 235.

(6) Citado por Ramón Ramírez Gómez. El Problema de la Habitación. Aspectos Legales y Económicos. Pág. 13.

(7) La Ciudad, Su Origen, Crecimiento e Impacto en el Hombre. Selecciones Scientific American. Introducción de Kengley Davis. Pág. XVI.

De acuerdo con la tesis de la escritora Jane Jacobs (8) los primeros asentamientos de grupos humanos debieron haber aparecido antes del establecimiento de las prácticas agrícolas. Es decir, indudablemente los hombres que podrían llamarse preagrícolas, se trasladaban constantemente de un lugar a otro, pero resultaba habitualmente en asientos permanentes. El asentamiento nómada tuvo que haber cubierto varias generaciones y eventualmente resultaron tan naturales a ellos como las madrigueras a los animales. Este asentamiento es preurbano y está típicamente formado por un número pequeño de personas reunidas en grupos homogéneos y autosuficientes cuya energía está total o casi totalmente absorbida por la búsqueda de alimento. Bajo tales condiciones no existe excedente alimenticio, en consecuencia, en la sociedad primitiva no tiene cabida la división de trabajo o la aparición de las clases sociales. Casi todas las actividades se deben haber desarrollado en esos asentamientos que sirven además como base para el trabajo realizado en el campo, ya sea la cacería, el aprovisionamiento o el saqueo de territorios vecinos.

De acuerdo con la Jacobs, no se construyen sobre una base económica rural sino sobre la base de la economía y del trabajo urbano (9).

La mayor parte de los autores coincide en que para la aparición de las ciudades es imprescindible la existencia de una tecnología neolítica avanzada en forma tal que se hubiera producido ya el paso de la recolección a la producción. En este segundo nivel existen ya los excedentes alimenticios como consecuencia del cultivo selectivo de cereales y como resultado también de la cría de animales. El excedente mencionado permite además de la especialización del trabajo, la existencia de una estructura de clase dividida entre los que mandan o dirigen y los que obedecen. aumentaba el número y la calidad de las plantas cultivadas y con la llegada de inventos tales como el arado, el hacha, se puede hablar ya de una "aldea" que en este nivel se va a convertir en la forma dominante de asentamiento.

Para que estas aldeas alcanzaran otra dimensión, un poco más cerca del orden urbano, debió haber surgido un comercio de materias primas y debieron haberse desarrollado técnicas primitivas de control de agua, de uso del suelo agrícola, de almacenamiento, de transporte, de construcción de habitaciones de tipo permanente y conservación de alimentos; pero también especies de barcos, caminos, vehículos con ruedas. Llegadas a este punto, algunas aldeas alcanzaron un tamaño suficiente como para merecer el nombre de población o bien el de pequeños asentamientos humanos (10)

Las primeras ciudades van a surgir en el contexto de este tipo de sociedad; dos son los factores además del progreso tecnológico que van a permitir, la transición del campamento nómada, al de la ciudad propiamente dicho; la organización social por medio de la cual se va a poder recoger, almacenar y distribuir el excedente agrícola producido por el avance técnico y organizar la fuerza de trabajo necesaria para construir en gran escala los edificios las viviendas y las fortificaciones.

(8) Jane Jacobs. *La Economía de las Ciudades*. "La Teoría más Comúnmente aceptada -- dice ella -- da por supuesto que las ciudades se construyen sobre una base económica rural: Si mis observaciones -- agrega -- y mis razonamientos son correctos sucede todo lo contrario, las economías rurales incluido el trabajo agrícola, se construyen directamente sobre la base de la economía y el trabajo urbano. Primero las ciudades, después el desarrollo rural. Pág. 9.

(9) Las ciudades afirma deben haber precedido a la agricultura. Obra citada. Pág. 25.

(10) Kingsley Davis. *La Ciudad*. Obra citada e Introducción mencionada.

Una organización de este tipo exigió además un élite gobernante, reforzada por una ideología, en este caso de tipo religioso.

El segundo factor lo constituyó un medio ambiente geográfico favorable en el que no sólo tuviera suelo fértil para los campesinos, sino también suministro de agua adecuado para las necesidades de la agricultura como para la del consumo urbano (11)

Las primeras ciudades que se tiene noticias son las que surgieron alrededor del año 3500 antes de Cristo en los valles de Tigris y Eufrates precisamente. En estas primeras ciudades parece probable que las hubieren habitado de 5.000 a 10.000 habitantes (12)

Las ciudades primitivas tienen elementos que reconocemos como de alguna forma urbana. Por ejemplo, su artesanía, su arquitectura, su estratificación social, la división de trabajo, la organización política y religiosa e incluso una economía urbana.

El desarrollo de esta ciudad primitiva quedó sujeta a las faces de la evolución universal. Pero adquiere sin duda su máxima representación en la ciudad griega y no solamente en la calidad de su belleza sino en el sentido que le dieron, de acuerdo, claro está con su incomparable cosmovisión del mundo y de la vida.

Los griegos, pensaron que la ciudad-estado, era la unidad natural y apropiada para la sociedad humana. Sabían que no existía entre otros pueblos, pero esto precisamente comprobaba la inferioridad de los bárbaros y si requerían de algún argumento para demostrarlo, no tenían más que compararse con el pasado, cuando los hombres vivían precariamente en pueblos y a duras penas eran capaces de satisfacer sus más elementales necesidades. Entendían, que la ciudad, era el desarrollo natural, primero de la familia y luego del pueblo. Platón y Aristóteles por ejemplo, consideraban a la ciudad estado, como el final lógico de la evolución social y conformaron sobre ella sus concepciones de la sociedad ideal.

De esta manera para los helénicos la ciudad-estado, fue siempre el centro de sus lealtades y de sus pensamientos.

La fuerza de esta idea la expresa Aristóteles cuando dice: "Surgió por causas de las necesidades de la vida; pero existe ahora para vivir bien"; era este vivir bien, lo que los griegos estimaban y estaban dispuestos a defender a toda costa.

Si nos preguntáramos en que residía su mérito particular y que ventajas ofrecía sobre otros modos de vida, la respuesta sería unívoca: . . . la Ley. Los griegos creían que mientras los Bárbaros estaban a merced de un monarca que no tenía que dar cuenta a nadie, ellos tenían leyes que protegían su vida y sus propiedades. Así entendían, que la ley era el elemento esencial, para la prosperidad y por eso tenían una vinculación tan estrecha con lo que ellos más amaban, que era su ciudad. Por eso Sófocles decía "ciudad no tiene aquel que deshonestamente obra siguiendo los dictados de su audacia" (13)

El rasgo más universal y característica del pensamiento político de los tiempos primitivos es la dificultad que existe para diferenciar la religión, las costumbres y la

(11) Sjöberg Gideon. El Origen y Evolución de las Ciudades. La Ciudad. Obra citada. Pág. 18.

(12) Sjöberg. Artículo; obra citada. Pág. 16.

(13) Evolución de la civilización contemporánea. Capt. I. La Herencia Clásica. Grecia. Universidad de Nuevo León. Facultad de Economía. La Ciudad y el Individuo. Págs. 11-15.

Ley. La sanción divina acompaña a todos los actos, la costumbre imperaba en todas las relaciones sociales y la idea de progreso era aborrecida.

La unidad del grupo social se fundamenta en principios religiosos: La autoridad simboliza en su origen, la voluntad de los dioses (14)

El Derecho primitivo, tuvo un carácter negativo, consistía en una serie de prohibiciones que descansaban en la ignorancia de los fenómenos naturales y en la creencia general de los malos espíritus.

El espíritu cívico en Grecia, especialmente en Atenas, creó una civilización que no había alcanzado ninguna ciudad. En la se convirtió en una parte esencial de la vida del individuo por lo que fue al mismo tiempo, estado, iglesia y escuela.

La concepción de estado en Grecia, no se fundó en la relación que existe entre el soberano y el pueblo sino fundamentalmente en las relaciones existentes entre el individuo y la comunidad, en la inteligencia que la autoridad descansaba en las leyes, no en las personas, por ello consideraban como nefasta la tiranía y la oligarquía que no se fundaba en la Ley sino en el capricho de los gobernantes, siendo en consecuencia partidarios de la libertad y de la democracia.

Enfrente a las ideas griegas, sobre la libertad y la democracia, Roma va a aportar los presupuestos de la Ley.

Los romanos van a separar el estado de los individuos, de acuerdo con su concepción, cada uno va a tener derechos y deberes diferentes. El estado constituye un organismo necesario en la vida social, pero el individuo que es anterior al estado, representa el motivo de la ordenación legal ya que en la existencia de aquello, se funda en la protección y defensa de los derechos de éstos.

Su concepción del Derecho los llevará a considerar las contravenciones jurídicas como delitos contra el Estado, en vez de desacato a la voluntad de los dioses. La Ley es así, la voluntad del estado, del que recibe su autoridad y su sanción definitiva (15)

8. LA CIUDAD EN EL MUNDO MEDIEVAL. — DECLINACION DE LAS CIUDADES A LA CAIDA DEL IMPERIO ROMANO. — EL FORTALECIMIENTO DE ELLAS, FORMA Y ESTRUCTURA.

LA CIUDAD EN EL MUNDO MEDIEVAL

En el imperio romano las ciudades constituyen desde el principio, la base misma del estado. El campo no es otra cosa que el territorio de la ciudad, no existe con la independencia de ella, solo produce para ella y por ella esta gobernado. Por todas partes donde el estado romano se estableció, fundo ciudades haciendo de ellas los centros administrativos. En el imperio romano las provincias están tan íntimamente ligadas a la ciudad de que dependen, que la misma palabra "civitas", designa la ciudad o la provincia.

Con la proliferación de las ciudades romanas, fueron insuficientes los funcionarios romanos para cubrir los puestos burocráticos de mando y hubo en consecuencia que educar alguno de los nativos para ocupar los puestos vacantes.

(14) Raymond C. Gettel. Historia de las Ideas Políticas. Tomo I, Pág. 59.

(15) Raymond G. Gettel. Historia de la Ideas Políticas. Tomo I, Págs. 5, 130 y 131.

Este sistema permitió la explotación por los romanos de la riqueza y de las regiones conquistadas, pero fué el principio de su desmembramiento, pues en último término los pueblos sometidos a su poder que habían sido parcialmente urbanizados y que habían formado una élite instruída propia, se volvieron contra el imperio en forma tal que a la larga provocaron su derrumbamiento(16).

Con la caída del Imperio Romano se inicia también la decadencia de las ciudades; muchas de las cuales desaparecieron o quedaron reducidas al tamaño de aldeas. Sus escasos habitantes por otro lado se atrincheraron y se ampararon ahí, utilizando los materiales que les facilitaban los monumentos abandonados. Roma quedó perdida en medio de la inmensa circunsferencia de su traza y en la Galia, la vida urbana se extinguió tan completamente que los reyes dejaron de residir en las ciudades, donde la falta absoluta de tránsito no les permitía ya encontrar las provisiones necesarias. Por un curioso fenómeno de regresión la administración, perdiendo su carácter urbano se transformó de sedentaria en nómada.

A pesar de estos efectos tan drámaticos, las ciudades siguieron siendo el centro de la organización religiosa subsistiendo la sede episcopal en cada ciudad, por lo que estas no desaparecen del todo, esperando el día todavía muy lejano de que vuelvan adquirir, su antigua gloria y esplendor.

A principios de la Edad Media, las ciudades de la Europa Occidental no eran más que mercados locales y aquellas ciudades que se acercaban más a nuestra idea de la vida urbana, eran generalmente centros de administración eclesiástica, sede de obispos o villas que se desarrollaban en torno a los grandes centros monásticos.

Los hombres vivían en su mayor parte en pequeñas aldeas campesinas, económicamente autárquicas. El comercio era muy escaso limitado en su mayor parte a los artículos de lujo o a los minerales necesarios para forjar sus armas. La sociedad quedó tajantemente dividida entre los caudillos guerreros feudales y los campesinos y artesanos.

La desaparición de las ciudades ocasiona una profunda transformación en la economía rural. Los productos de la tierra que se vendían en los mercados urbanos perdieron sus compradores. Había cesado la división del trabajo social, y no se producía sino para satisfacer sus propias necesidades. Sólo existía una especie de riqueza, la de la tierra y una sola especie de trabajadores, los de la gleba.

Una población que vive de la tierra que explota consumiendo los productos que recoge no puede ser origen de asentamientos humanos de importancia, porque cada uno está ligado, por las necesidades de vivir a la tierra que cultiva.

En los últimos siglos de la Edad Media, la vida de la sociedad Europea, sufre una radical transformación, determinada por el despertar de las ciudades.

Hacia 1,400 por todas partes a orilla de los ríos, en la cercanías de los puertos naturales o en torno a los palacios de los príncipes y a las residencias episcopales, surgen ciudades en cuyas calles y casas bulle y se afana una numerosa población(17).

Poco a poco agrupándose al pie de tal o cual abadía o de un castillo fué formándose un conglomerado de chozas. Esas chozas acaban por convertirse en mercados y centros económicos de toda la comarca. De estos mercados surgieron más tarde las

(16) Evolución de la Civilización Contemporánea. Obra citada. La Herencia Clásica. Roma. Págs. 8-9. Consultar también a Gideon Sjoberg en el artículo ya citado. Pág. 24.

(17) Valdemar Vedel. Ideales de la Edad Media. Tomo III. La Vida en las Ciudades. Pág. 7-8.

ciudades, especialmente cuando los habitantes de estas aldeas empezaron a construir las murallas que los protegían en sus luchas y cuando paulatinamente, fueron arrancando a sus señores privilegios y monopolios a la par que libertades y franquicias.

En forma paulatina el núcleo de la vida social se reúne en estas ciudades; el dinero pasa del noble y del campesino a las del ciudadano, es decir al que vive en la ciudad, el cual va adquiriendo por esto un elevado grado de independencia social.

La historia del ulterior desenvolvimiento de las ciudades presenta idénticos rasgos característicos en todos los países: luchas y negociaciones con los poderes espirituales y temporales; siguen luego luchas de otro carácter, mercantiles y militares, contra las ciudades vecinas por la conquista de los mercados, a la vez que estallan encarnizadas contiendas, entre los antiguos linajes hasta entonces dueños de la tierra.

Con el advenimiento de los nuevos tiempos se afirma la constitución de los grandes reinos y las ciudades más tarde o más temprano acaban por convertirse en sus asentamientos fundamentales.

El florecimiento de las ciudades se acusa en Europa en épocas muy distintas, más fué en las ciudades de la Italia septentrional y de la "provenza", por una parte y por otra en los burgos de la región flamenca, donde se formaron las primeras colonias mercantiles. Por lo mismo que aventajaron al resto de Europa en la historia del comercio, estos dos territorios conocieron las primeras manifestaciones de lo que conocemos como vida urbana. Estas ciudades tienen intereses totalmente opuestos a las villas agrícolas, son hostiles al sistema feudal y señalan una tendencia natural hacia la independencia local(18)

A despecho de innumerables diferencias de detalle las ciudades de la Edad Media tienen las siguientes características: está circunada por una muralla, abastada de torres y bastiones con fosos al exterior. Para llegar al interior de la ciudad, hay que traspasar necesariamente un puente levadizo y pasar por una poderosa puerta defendida a menudo por torres(19).

La ciudad es una enorme fortaleza. Las murallas son las que le dan rango y privilegio, no en vano la denominación de burgueses, vale tanto como habitantes de un burgo, es decir de un fuerte.(20)

Por dentro, la ciudad está compuesta de barrios aislados y ricos, en vano se buscan en ellas nada que recuerde la uniforme regularidad de las modernas urbes, los edificios están contruidos sin orden ni concierto, las casas no están numeradas y se distinguis por el nombre de sus propietarios La inmigración y emigración en lo que a la ciudad se refiere, es harto difícil hay que cumplir con múltiples condiciones para ser admitidos y no menos trabajo resulta abandonar, pero una vez admitido el inmigrante se ve protegido del todo.(21)

Más frente a todo aquello que no le pertenece, la ciudad es del más refinado egoísmo: esquilma al campesino de todas las maneras imaginables; en un radio muy ex-

(18) Sjöberg. Artículo y Obra citada. Pág. 26.

(19) Valdemar Vedel. Obra citada. Pág. 32.

(19) Valdemar Vedel. Obra citada. Pág. 32.

(20) Ibidem.

(20) Ibidem.

(21) Ibidem. Pág. 33.

tenso, fuera de la ciudad se les prohíbe desempeñar cualquier oficio para obligarlos a que se provean exclusivamente de la ciudad.

El desarrollo del comercio y de las ciudades señala también una mayor influencia del tercer estado social. La riqueza entroniza en el poder a una nueva clase. Los habitantes de la ciudad a través de las universidades fomentan la enseñanza que era en otro tiempo monopolio de la iglesia.

Los burgueses como poseedores de la riqueza y depositarios de la cultura, obligan a la nobleza al reconocimiento de su influencia. (22)

Con la aparición de las ciudades y la constitución de la burguesía, la sociedad europea quedó perfeccionada tal y como permaneció hasta el fin del antiguo régimen. El pueblo agrícola sometido a los privilegios continuó, mientras tanto, reducido a su papel de sustentador y proveedor de las ciudades, vegetando al estar excluido no solo de las ciudades sino de todo el sistema político.

El espíritu social alcanzó su más firme expresión en la vida comunal y política de las ciudades, mientras el feudalismo siguió siendo allende los muros de la ciudad, lo único que con sus lazos personales y territoriales mantiene unida a la sociedad, como un tejido de grandes mallas, por primera vez se unió en la pequeña sociedad de una población relativamente sencilla, la totalidad de los individuos que la integraban, constituyendo un organismo verdaderamente vivo. Las primeras formaciones estatales modernas se producen en las ciudades. En ellas surge y se define una organización municipal, una comuna, una república, y como su nacimiento está determinado desde abajo por el impulso autónomo de la burguesía, estos consideran a las comunas como suyas propias.

Las comunas, tomaron sobre sí gran número de tareas que estaban encomendadas a la iglesia o a los particulares; la ordenanza de caminos, la regulación de las calles, las escuelas, las universidades, la asistencia a los pobres, fueran otras tantas materias que pasaron a ser de su incumbencia. Estos por otro lado son los primeros intentos de gobierno propio, su acción sobre todo en la faz baja de la Edad Media fue una verdadera rebelión organizada en pro de los principios democráticos más puros.

La misma dilatación de horizontes, se operó en el campo de la jurisprudencia: delitos que hasta entonces nadie había pensado en castigar, o que estaban reservados a las sanciones de la disciplina eclesiástica, pasaron a ser de la competencia de los jueces, al paso que el alcance de la acción jurídica empezó a depender en menor medida de que el particular ofendido persiguiera o no por su cuenta al ofensor. Al resplandor del naciente sentido social, se afirma la concepción de la superioridad del estado, el cual tiene un interés propio, independiente del privado, en la persecución de los delitos, entendiéndose que éstos no deben quedar sin castigo. Ya no se apela en última instancia al juicio de Dios, ya no se somete a los acusados a la prueba del hierro que ha de demostrar su inocencia, en lugar de ello no se exige la presentación de pruebas convincentes y se trata por todos los caminos de obtener la confesión de la parte acusada, antes de proceder a dictar sentencia. El propósito que animaba esta reforma, no podía ser más racional, pero acabó por llevar a las más irracionales manifestaciones de barbarie, a los interrogatorios inquisitoriales y al potro del tormento.

(22) Evolución de la Civilización Contemporánea. La Herencia Medieval. Economía, Sociedad Política. Las ciudades. Pág. 71-75.

Las penas fueron más severas que antes, si bien en desquite menos arbitrarias; enfocadas desde el ángulo de la moderna concepción jurídica, se revelan en su aplicación como represalias, entrañando cierto sentido de venganza, que emanaba de una tácita concepción del estado como personalidad representante de la Sociedad.

También se emplea mucho como castigo, la marca de infamia, así a las mujeres públicas, lo mismo que a los judíos, se les obliga a vestir de determinada manera, que constituye la deshonrosa librea de su condición; a los delincuentes se les encierra en jaulas, los desnudan o se les viste con ropas ridículas, los ponen en la picota, los pasean por las calles atados a la cola de un asno, o los exponen en parecida forma a la burla y al desprecio de sus conciudadanos.

La cosa pública, ocupa de otros diversos modos el tiempo y la energía de quienes viven en las ciudades, al paso que se hace necesaria la imposición de tributos para atender las cargas y obligaciones que la superioridad toma sobre sí. Continuamente son llamados a desempeñar tareas improductivas, han de estar armados para la defensa de su ciudad, tienen que acudir a apagar incendios, a sentarse en los jurados, a participar como miembros de las comunas.

En el aspecto puramente político, en cambio, sólo una parte muy relativa incumbe a la mayoría de la población: el pueblo "la parte más ínfima de la sociedad" no tiene participación y por ley incluso es excluido de toda actividad política; aún allí, donde los artesanos lograron gradualmente acceso al consejo de la ciudad, la parte que tomaban en la gestión de los negocios públicos, estaba todavía muy lejos de ser tal como para que realmente pudiera hablarse de gobierno popular.

En todas partes asumiendo diversas formas, había un reducido círculo de burgueses acomodados, comerciantes, artistas propietarios y maestros que disponían de la experiencia y madurez necesaria para ocuparse de los negocios de la ciudad. En el seno de esos círculos, por lo demás, se desarrolló una vida política intensa, como en Florencia, donde luchaban con enconada furia Gúelfos y Gíbelinos.

En la comedia dantesca, vibra soberbiamente la misma fuerza que mantuvo en tensión la agitada vida política de esa época.

Al mismo tiempo, debe decirse que, las ciudades, están sujetas al señor o al rey⁽²³⁾ unas, constituidas por ciudadanos que tienen la condición de propietarios y que han establecido el derecho de tratar colectivamente con el señor. En estos casos hay allí, una forma de gobierno autónomo,⁽²⁴⁾ con magistrados efectivos por medio de los cuales las ciudades pagan una renta fija a su señor; usualmente reclaman la protección especial del rey. Bajo este sistema todos los poderes existentes ya el judicial, el administrativo y el ejecutivo, eran delegados a una especie de lugartenientes, los cuales solamente eran castigados en caso de dificultad extrema, que no daban cuenta de las cantidades que recaudaban bajo el concepto de multas o de adeudos, y que raramente estaban informados en la norma de que aún para el interés privado, la honradez era la mejor política.

En la Europa moderna las ciudades, no son más que un hito administrativo dentro del estado. En la Europa medioeval, la carta de la ciudad era frecuentemente un compromiso entre los habitantes y sus señores, aún cuando la intervención de estos era sólo para asegurar el pleno y puntual cumplimiento de todos los servicios y deudas

(23) Prof. H. W. C. Davis Europa Medieval. Pags. 69-70.

(24) H. W. C. Davis. Obras y páginas citadas.

pecuniarias. Mientras quedara garantizado todo eso, los negocios internos podían quedar para los habitantes de su recinto, tal y como a ellos les pareciere mejor.

En la política exterior de las ciudades, se patentiza, un espíritu fundamentalmente comercial. En el tiempo en que la política era manejada por pasiones o por ideales religiosos o feudales, se consideraban con indignación, una política fría y calculadora que sólo tuviera como objetivo el alcance de provechos materiales. Las ciudades flamencas por ejemplo fueron vistas con menosprecio, porque en la guerra de 100 años se mostraron partidarias de Inglaterra, sólo por sus "sacos de lana". En todo caso su política osciló siempre según las necesidades del momento, de manera tal que al comenzar la nueva época, hallaron los reyes en las ciudades sus principales y más eficaces colaboradores, gracias a cuya ayuda pudieron acometer la formación de los modernos estados. (25)

La monarquía absoluta va a decir Jellinek, (26), es la primera que realiza en Occidente después de la época romana, la idea de unidad del estado, formando una unidad interior de territorio que estaban originalmente separados unos de otros, creando un ejército e instituyendo una empleomanía de Estado y colocando bajo su amparo la administración de justicia.

4. LA CIUDAD INDUSTRIAL. -- LA REVOLUCION INDUSTRIAL Y SUS CONSECUENCIAS. -- LA NUEVA SOCIEDAD URBANA.

LA REVOLUCION INDUSTRIAL

El curso de la evolución urbana solo puede ser correctamente interpretada si se estudia en relación con el desarrollo que paralelamente experimentan la tecnología y la organización social-así como la organización política. Estos factores no solo son requisitos previos para la vida urbana, sino la base misma de su desarrollo. Fué precisamente la Revolución Industrial a que suscitó cambios profundos en la vida urbana.

La Revolución Industrial es un término general usado para definir la serie de cambios económicos que transformaron la sociedad europea en los siglos XVIII y XIX.

Su causa económica primera fué la notable expansión del comercio ultramarino. La división del trabajo o la especialización en la ocupación como en su oportunidad lo señaló Adam Smith, depende de la extensión del mercado. Durante los siglos XVI y XVII la empresa marítima, abrió nuevos mercados en Asia y América que condujo a una extensión notable del comercio entre Europa y esos dos continentes. Los artículos en demanda en los nuevos mercados eran de la especie más adecuada para la producción mecánica y artículos sencillos que se prestaban fácilmente a la estandarización, como las telas de algodón, por ejemplo. La expansión de la demanda de artículos de este tipo, dió gran estímulo a los métodos mecánicos de producción y originó las inversiones mecánicas del siglo XVIII; la máquina de hilos de Hargreaves, el telar hidráulico de Arkwright, el uso mecánico de cromptom y el telar mecánico de Cartwright.

(25) Para esta parte, fueron consultados A.C. Gettel en la obra cit. Davis y Valdemar Vedel el cual por cierto hace una magnífica descripción de las ciudades de la Edad Media.

(26) George Jellinek. Teoría General del Estado. Pág. 412.

Se habla a menudo de que estas inversiones son la causa primordial de esta revolución. En realidad fueron tan solo una causa secundaria si se entiende que las máquinas para producir artículos baratos en gran cantidad, son inútiles a menos que haya un mercado capaz de absorber la producción acrecentada. El mercado debe venir primero las inversiones después (27)

El primer resultado de la Revolución Industrial fué un importante cambio en la técnica de la industria que puede describirse a grandes rasgos como la sustitución de los utensilios por las máquinas.

Las máquinas y las herramientas se asemejan por cuanto son instrumentos materiales que permiten al hombre efectuar ciertas operaciones más diestramente que con la simple mano. La diferencia mayor está en que la herramienta es puesta en movimiento por la fuerza física del hombre y la maquinaria por la fuerza motivada por el aire, el agua o el vapor (28).

Esta revolución técnica comenzó en el país que se hallaba en aquel tiempo en el umbral del progreso material a saber, Inglaterra, y desde Inglaterra se extendió más tarde a los otros continentes.

El período de esta revolución contempló acciones de largo alcance para destruir el sistema feudal de la sociedad y el método feudal de la producción. Al mismo tiempo el poder político y económico se le quitó, a los grandes terratenientes.

La nueva clase industrial, clásicamente llamada burguesía, fué reduciendo, a medida que adquiría poder la influencia del estado en la vida económica de la comunidad.

Al mismo tiempo surgió la clase obrera, que lo único que poseía era su fuerza de trabajo, llamada a enfrentarse a la clase directora, pero ahora por el momento no cuenta con ningún elemento para oponerse a la clase que la explota.

La primera revolución industrial inauguró un período de industrialización sistemática y llevó la concentración de los trabajos, a grandes edificios o fábricas bajo la inspección inmediata del patrón.

El surgimiento del sistema fabril es sólo uno de los ejemplos de la tendencia general hacia la producción en gran escala característico del industrialismo moderno. (29)

La evolución de la ciudad industrial demandó una gran cantidad de mano de obra y dió origen a grandes corrientes migratorias, tanto en el interior del Continente Europeo como de este al Continente Americano.

Todo lo anterior dió origen a ciudades con una configuración distinta a las antiguas. Es decir, fué precisamente esta Revolución Industrial la que realmente suscitó cambios profundos en la vida urbana.

La población empezó a concentrarse en las ciudades y a diferencia del mundo civilizado preindustrial, en el cual sólo habitaban las ciudades una reducida minoría socialmente dominante, la mayor parte de la población empezó a vivir en las ciudades. La producción agrícola se empezó a transformar en un sector de la producción industrial, subordinada a sus imperativos y sometida a sus exigencias. El tejido urbano prolifera, consumiendo los residuos de la vida agraria. (30)

(27) Arthur Birnie. Historia Económica de Europa. Pág. 1-15.

(28) Birnie. Obracitada. Pág. 5.

(29) Birnie. Obracitada. Pág. 11.

(30) El término "Sociedad Urbana" la aplicamos -- dice -- Henri Lefebvre, a la Sociedad que surge de la

industrialización, es decir la sociedad caracterizada por un proceso de dominación y asimilación de la producción agraria. La Revolución Urbana. Fineri Lefebvre. De la Ciudad a la Sociedad Urbana.

La revolución industrial ha producido también cambios en la geografía y en la organización social de la ciudad; la ciudad industrial se va a caracterizar por una mayor fluidez en el sistema de clases de manera tal que la lucha entre estas, parece que va a encerrarse dentro del marco de las ciudades.

La producción en gran escala, provoca la concentración de la población en la ciudad. En Inglaterra, Alemania y Bélgica, por ejemplo, la población se duplica o triplica durante el siglo XIX.

El progreso de las zonas industriales se debió a la tendencia de la industria a establecerse en distritos que le ofrecían ventajas especiales en cuanto a materia prima, fuerza motriz y acceso a los mercados. El carbón y el hierro son imanes que atraen a toda la industria y los campos de carbón y fierro se convirtieron en los centros de activas regiones manufactureras, atestados de altos hornos y minas de carbón. El desarrollo ingente de estas urbes crea unas condiciones de habitabilidad caracterizado por un aislamiento obrero, las grandes ciudades se rodean de suburbios a la vez industriales y obreros. La población obrera se encuentra aislada de las otras capas sociales y administrativamente han absorbido los cascos de los viejos pueblos.

El progreso de las áreas industriales es uno de los rasgos más característicos de la historia social reciente.

En ellas se han concentrado la riqueza y la población, son los hogares del propietario, la plaza fuerte de los gremios, y la cooperación comercial, y, porqué no decirlo, los semilleros del socialismo.

En lo que se refiere a alojamientos, trazo de ciudades y bienestar general, presentan problemas que figuran entre los más inquietantes, adecuados para el surgimiento de nuevas ideas y de nuevos reformadores sociales.

Actualmente a medida que la industrialización continua extendiéndose inexorablemente, su existencia sigue creando grandes problemas sociales.

Sin embargo, su expansión hace prever que la ciudad industrial se convertirá en la forma dominante en todo el mundo, sustituyendo a la ciudad preindustrial que constituye la primera creación urbana del hombre. (31)

TENDENCIA HACIA LA URBANIZACION.- PAISES DESARROLLADOS Y PAISES SUBDESARROLLADOS.- LAS MEGALOPOLIS.- EL FENOMENO DE LA URBANIZACION.- LAS CIUDADES EN EL MUNDO DEL DESARROLLO Y EN EL SUBDESARROLLO.- ESBOZOS DE SOLUCION.

PAISES DESARROLLADOS Y PAISES SUBDESARROLLADOS

Hasta mediados de la centuria anterior, el fenómeno que se ha dado en llamar Revolución Industrial, se ha propagado urbi et orbi: se trata de una evolución antes que de una revolución. Hasta tal punto que muchas regiones incluyendo países enteros han quedado fuera de su influencia o sólo con efectos parcialísimos; verdad es,

(31) Sjöberg. Obra citada. Pag. 27.

ha nacido la época de la industrialización pero la mayor parte de la población mundial sigue sometida a técnica primitivas (32).

Dentro de la segunda década del siglo que corre la maquinaria se ha extendido por doquier. En todas partes se plantea el antagonismo del campo-ciudad. El medio natural que ha servido de marco a la humanidad desde sus orígenes, está cediendo el paso al medio técnico.

Nuevos métodos de trabajo, nuevos tipos de vida. Brutales e inhumanas, pero necesarias para dotar las industrias y los medios de transporte, las inversiones realizadas en el curso del siglo XIX, empiezan a producir sus frutos. El consumo crece, el nivel de vida sube. Las inmigraciones internacionales llegan a una etapa sin precedente: Estados Unidos y Francia se enriquecen con mano de obra barata y joven. Los inmigrantes se dirigen en su mayoría hacia las ciudades, planteando graves problemas sociales. Las ciudades por ello ya eran desde esta época, monstruos destinados a perecer de asfixia. Muchos pensadores hablaban del pasado y del retorno a la artesanía.

La lógica del capitalismo se reducía a tres palabras: producir, vender y transformar. Y se centra en explotar racionalmente la riqueza de Asia, Africa y América, merced a su superioridad técnica. Es el momento en que Europa domina al mundo, es el apogeo de la supremacía Europea.

La verdad se fué imponiendo a medida que avanzaba el siglo. La industrialización apareció como un movimiento irreversible, como el motor de transformación de la sociedad. Hoy ya no se acepta la clásica división del trabajo de países dedicados exclusivamente a la agricultura y otros a la industria. Surge sin embargo otra división; la clasificación de los países de acuerdo con su escala de desarrollo: renta per cápita, reparto de la población, grado de industrialización, son indicios que coinciden lo bastante para que se puedan graduar las etapas o las fases del crecimiento.

El aspecto que nos ofrece el mundo de hoy, es el de países en que su sistema económico ha alcanzado altos niveles de desarrollo, con una industrialización en gran escala y un ingreso per cápita en aumento incesante; hay otros países que van desarrollándose a ritmo acelerado pero sin llegar a los niveles de los países industrializados, radicando su problema en que su desarrollo sea lo más equilibrado posible; finalmente hay otros países que aún se encuentran a niveles tan bajos que podrían reconocerse como economías primitivas; a los primeros se les conoce con el nombre de países desarrollados (33), a los segundos subdesarrollados (34), y a los terceros considerándoseles como un grado de estos últimos países en vías de desarrollo.

(32) Birnie, mismo dice, que la revolución industrial no fué ni súbita ni catastrófica, fue una evolución que ocurrió en un periodo de 150 años.

(33) Estas son las características de los países desarrollados: Predomina la producción en gran escala, utilizan maquinaria complicada haciendo uso intensivo de la fuerza motriz su industria es predominante.

teme: te pesada, cuentan con un eficiente sistema monetario y con la existencia de elementos básicos como redes de transporte, mercados, etc.; su agricultura es bastante desarrollada al igual que su técnica.

Las diferencias entre sociedades preindustriales y sociedades industriales no se refiere tan solo al número de altos hornos o a la proporción de agricultores pues también se contraponen convicciones, estilos de vida y cultura.

Estos argumentos prueban que existe una familia de sociedades industriales, dos en particular, la primera que deja ancho campo a la propiedad y a la iniciativa privada, y otra que la suprime y da gran importancia a la propiedad de los medios de producción.

En cuanto a los subdesarrollados, difieren profundamente por sus constituciones, por sus problemas y por las soluciones que tratan de aportar.

Aún separando a estos países en función de la fase de crecimiento, unos llegan al consumo de masa, otros por ahora se limitan a lo que se ha llamado el despegue, por lo cual sigue habiendo diferencias profundas entre países situados a la misma altura.

Puede decirse por último que la historia de los dos últimos siglos se pueden resumir como sigue: Unas partes del mundo, esencialmente Europa y América del Norte han conocido un desarrollo acelerado y masivo. El resto del mundo ha contribuido en cierta manera a asegurar ese desarrollo sin poder participar en él.

EL FENOMENO DE LA URBANIZACION

La urbanización entendida en este caso como un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas, quedó íntimamente vinculado al desarrollo y expansión de las ciudades.

Así los elementos condicionantes de la urbanización, son el crecimiento de la población que vivía dentro de ellas, la migración de la población rural a los centros urbanos y la expansión física de las ciudades. A su vez los efectos de esto, de acuerdo con el investigador Luis Unikel (35). Pueden clasificarse a grandes rasgos en dos categorías: las que se producen dentro de las ciudades y las que tienen lugar en el ámbito regional. Los primeros tienen su origen en la concentración de las actividades industriales, financieras, comerciales, culturales, políticas y administrativas y en los aumentos en las necesidades de servicios, obras públicas, viviendas, transporte, empleos y los segundos, resultan de la mayor interdependencia entre ciudad y los centros de ésta, debido fundamentalmente a la creciente movilización de personas y de bienes.

Para poder apreciar las características de la evolución urbana, se puede hacer referencia a los cambios demográficos que experimentaron las ciudades antes y después de la revolución industrial.

La mayor parte de las ciudades de la época medieval eran poblaciones pequeñas de 10,000 a 100,000 habitantes. Muy poca gente vivía en las ciudades. Londres que era la más grande de Europa reunía al 4.7 por ciento de la población. Medio siglo más

(34) Las características de este tipo de países son las siguientes: Estructura económica primaria, industria escasa, economía inestable y dependiente y estructura política deficiente e inestable también.

(35) Luis Unikel. Urbanización y Organismo. Situación y perspectivas. Pág. 255. La Sociedad Mexicana. Presente y Futuro.

tarde en 1851 había en Inglaterra doce ciudades que sobrepasaban los 100.000, alojándose en ellas el 17.1 por ciento de la población; en 1901, existían 35 ciudades de estas características en las que habitaba el 25.9 por ciento de la población británica. Paralelamente a este crecimiento, la agricultura británica experimentó una regresión tal que en 1841, menos de un tercio de la población activa masculina se dedicaba a la agricultura y a otras actividades (36)

A principios del Siglo XIX el Reino Unido, era ya el primer país en la historia predominantemente urbano. Desde entonces otros países fueron siguiendo su camino hasta convertirse en naciones urbanizadas.

En 1970, siguiendo con las estadísticas, había en el mundo 55 países que podían considerarse como desarrollados, teniendo estos por término medio el 67.2 por ciento de su población en núcleos calificados de urbanos y el 43 por ciento en ciudades de 100.000 habitantes o más (37).

Ha venido ocurriendo sin embargo una gran variante: Aunque el desarrollo tecnológico se ha incrementado grandemente en los países industrializados, el proceso de urbanización ha disminuido de manera tal que algunos autores piensan que ha llegado a su fin. Entre el Decenio de los 60 la proporción de habitantes de las ciudades aumentó en un 12 por ciento en Australia y en un 9 por ciento en los Estados Unidos, mientras que en Brasil el aumento fue del 32 por ciento y en Turquía del 50 por ciento. La explicación que da el autor en esta ocasión estamos siguiendo (38) es la siguiente: cada vez vive más gente en las ciudades, y por lo tanto cada vez son menos los habitantes del campo por emigrar. Cada vez más la población rural viene a acumularse en la periferia de las ciudades y se dedica a tareas distintas de la agricultura, él mismo pone este ejemplo: En los Estados Unidos la población rural era de 53.9 millones en 1970, pero la población realmente dedicada a la agricultura era de 9.7 millones. Si toda la población agrícola de los Estados Unidos se integrara en la ciudad, el incremento de la población urbana sería solo del 6.5 por ciento. Por lo tanto, concluye, pronto llegará el día en que se acabe el proceso de urbanización de las naciones industrializadas.

Importante es la siguiente afirmación que como remate a la anterior nos hace este autor. "Esto no quiere decir que las ciudades de los países industriales vayan a dejar de crecer, sino que su crecimiento futuro será debido a la diferencia entre nacimientos y defunciones y no a la inmigración del campo a la ciudad.

Es decir en los últimos estadios de la urbanización, cuando la población rural deje de ser lo suficientemente grande para mantener el crecimiento de las ciudades, los núcleos urbanos de los países desarrollados seguirán creciendo gracias al drástico descenso de la mortalidad y al aumento de la fertilidad, pero no a la emigración del campo a la ciudad" (39).

Las ciudades de los países industrializados, por otra parte, han crecido más en extensión que en población, disminuyendo por tanto en densidad. Esto se ha logrado gracias a sus avances técnicos que han permitido elevar el nivel de consumo de sus habitantes y ha supuesto también un incremento en el índice de la natalidad, no solo

(36) La Ciudad. Parte II. La Evolución de las Ciudades Industriales en Occidente. Introducción de Kingsley Davis.

(37) Ibidem.

(38) Ibidem.

(39) Ibidem.

porque les es más fácil crear a sus hijos sino también, porque se ha acentuado la división de trabajo en los matrimonios.

Las ciudades de este mundo tienen también sus problemas: en muchos lados el abastecimiento de agua es crítico con desalinización en gran escala y control de polución. La polución atmosférica es cada vez más seria frente a las costas medidas para controlarla. Su crecimiento exige una constante renovación urbana, sobre todo en el ámbito del transporte urbano.

En cuanto a la forma, la ciudad tiende a amalgamarse alrededor de las terminales de transportes, aeropuertos, central de ferrocarriles, cruzados por autopistas y rodeadas de industrias y complejos de residencias y oficinas.

Los países que se encuentran todavía en la clase del subdesarrollo incluyen a dos terceras partes de la humanidad. Es tan enorme su parte proporcional de población mundial, que a despecho de sus poblaciones rurales, contienen más de un tercio de las ciudades y de los habitantes en ciudades del mundo. En el mundo del subdesarrollo, después de 1950, la población de las ciudades de más de 100,000 habitantes aumentó a un 67 por ciento. En la actualidad hay más habitantes urbanos en estos países que los que había en todo el mundo en 1950 (40).

El desarrollo industrial a que han quedado sujetos, no ha podido absorber la explosión demográfica que viven. Aquí también bastarán unas cuantas cifras para indicarlo. El aumento del número de empleos constituye siempre un porcentaje muy limitado en relación al incremento del número de habitantes: menos del 3 por ciento en la India, menos del 5 por ciento en la mayoría de los países africanos, menos del 6 por ciento en numerosos países de Hispanoamérica (41).

El problema es pues para ellos la carrera trágica entre el crecimiento demográfico y el desarrollo económico: las regiones ya algunos lo han dicho, donde la humanidad se multiplica más de prisa es donde es menor la capacidad de hacer frente a las necesidades. El exceso de nacimientos sobre defunciones, la inmigración del campo a la ciudad, son sin duda los aspectos espectaculares del subdesarrollo. Ello trae consigo el hacinamiento en las ciudades, los cinturones de miseria, el vacío urbano, el subempleo, la falta de servicios, la subalimentación, las hambres. Así, la mayoría de los hombres viven estas ciudades por debajo del nivel normal de subsistencia y no saben a que aplicar su fuerza de trabajo. Es esta, en fin, porción de la humanidad que se multiplica a un ritmo tal que, no parece que deba aguardar del futuro sino una agravación de su situación.

Estas ciudades, además no dependen principalmente para su crecimiento de los inmigrantes, sino de los que nacen dentro de su propio seno, por tanto, cuando llegan los inmigrantes, como lo hacen inevitablemente en cantidades muy importantes, arriban con la perspectiva de amargos enfrentamientos esperando la limosna de cualquiera de sus congéneres. Su número es lo suficientemente grande, sumado al exceso de nacimientos, como para empujar el crecimiento de la ciudad más allá de una tasa hasta ahora conocida y en algunos casos más allá de la mínima necesaria para el desarrollo económico.

Los desequilibrios económicos, cruciales, provienen en muchos casos de las mi-

(40) La Ciudad. Obra citad. Las Ciudades en Expansión de los Países Subdesarrollados. Introducción de Kingsley Davis. Parte IV.

(41) Historia General del Trabajo. La Civilización Industrial Pág. 396. Tomo III. Alain Touraine.

graciones hacia la ciudad. Recíprocamente estas migraciones agravan los desequilibrios de las regiones rurales; en lo demográfico déficit de hombres jóvenes, excedentes de mujeres: En consecuencia descenso de la natalidad. Así pues, las sociedades subdesarrolladas están tan afectadas en el sector urbano como en el que todavía se llama tradicional.

En unas ciudades que crecen tan rápidamente, la crisis de la vivienda es siempre aguda: Numerosas urbes tienen en su periferia un aspecto de campamento. El trabajador, tiene a menudo un "lugar" donde se apiñan otros con él. Las especulaciones sobre los terrenos, las viviendas y los alquileres, gravitan muy pesadamente sobre ellos.

De esta manera este tipo de ciudades tienen también, otro problema, el del espacio; ejércitos de inmigrantes clandestinos están posesionándose de todos los espacios vacíos, no sólo en las afueras, sino también en los centros de las poblaciones donde construyen casas de papel o de cartón.

En este tipo de campamento, obvio es decirlo no hay alcantarillas ni agua, ni ningún otro servicio.

Estos asentamientos no controlados constituyen un riesgo para la salud, pero también para las instituciones públicas, porque allí se gesta el descontento y la inconformidad, fuente perenne, de la rebeldía y de la oposición.

La necesidad de planificar el desarrollo está íntimamente vinculado con este problema. Los hechos aducidos a lo largo de esta exposición bastan para explicar porque se considera imprescindible el recurso de la planificación. Y es que la planificación económica supone la fijación de una política demográfica; la posible victoria sobre el hambre, la utilización más adecuada en los recursos financieros, de la mano de obra y del capital y de los intelectuales y de los técnicos y por último la apreciación de los cambios culturales y sociales resultantes del propio desarrollo, todo lo cual requiere que se definan prioridades, que se realicen opciones de principio, por ejemplo en los siguientes ámbitos: Fijación de las cantidades óptimas de inversión, condiciones de aceptación de la ayuda exterior, determinación de los métodos a emplear para una necesaria redistribución de la población, orientación que han de seguir las nuevas industrias así como su distribución nacional.

Resulta evidente por otro lado la crisis urbana por la que atraviesa el mundo y en particular los países no desarrollados; "crisis que forma parte integral" de su problemática general, que afrontan en su deseo de satisfacer las necesidades de una población en constante aumento.

Por eso si bien es importante que se formule una política de urbanización nacional, que traiga consigo la ansiada reforma urbana, ésta tendrá que incluirse dentro de una política general de planeación económica.

Si aceptamos que la planeación económica proporciona el instrumental más adecuado para el desarrollo y que además es necesaria la adecuación de ese instrumental a las condiciones particulares de cada país, a objeto de hacerlo política y socialmente viable, partamos hacia el señalamiento de los puntos principales que deben contener los planes nacionales de desarrollo urbano.

Deben buscar la forma de reducir la presión sobre áreas rurales saturadas y alentar la industrialización; dar más y mejores servicios a un mayor porcentaje de población, hacer más viable la creación de una conciencia nacional, elevar la pro-

ductividad agrícola de manera que la población ocupada en esta actividad provea sus propias necesidades y las crecientes de la población urbana; estudiar los coeficientes de natalidad y establecer sanas políticas respecto a esto, y para el uso del suelo y del espacio en general.

Fincar sus políticas en el principio de la propiedad pública, o en el control nacional de sus suelos urbanos; establecer organismos encargados del espacio debidamente financiados que se dediquen a determinar cómo se puede utilizar mejor el espacio terrestre para construir nuevas ciudades y preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente y en fin, de tratar de hacer una distribución equilibrada de la población dentro de sus territorios.

No podemos olvidar lo que a este respecto dice Bárbara Ward: "Se admite cada vez más que el éxito de los asentamientos humanos proviene únicamente de una clara planificación. Dejando al azar o fundamentado sobre la tasa de crecimiento más elevada, el desarrollo económico es incapaz, (como nos lo recuerda constantemente Japón), de crear asentamientos humanos donde sea agradable vivir. La sobrepoblación, la contaminación bajo todas sus formas, las diferencias escandalosas entre los modos de vida de localidades vecinas; son males que no desaparecerán solos. El éxito armonioso de los asentamientos humanos depende, hay que repetirlo, de la adopción de una política enfocada hacia el hombre; y no puede ser el corolario marginal de decisiones cuyas finalidades son, ante todo, económicas.

LA CIUDAD Y LA ORGANIZACION SOCIAL.

La organización social y política del mundo pre-industrial, se vio afectada por diversas causas entre las cuales se encuentra justamente, el crecimiento, el tamaño y la densidad de los asentamientos humanos.

La familia considerada como la piedra angular de la organización social, ha venido sufriendo fuertes transformaciones; comparada con la familia de la antigüedad o la del pasado inmediato, la familia urbana es mucho más fluida, no está tan arraigada a la tierra ni a la tradición y poco a poco ha venido perdiendo alguna de sus funciones históricas o las comparte con instituciones gubernamentales. Estos cambios han venido acompañados del rompimiento del principio tradicional del "pater familias" en cuya persona se concentraban todas las responsabilidades, ya económicas o educacionales. En este sentido es especialmente importante el cambio del papel de la mujer en la familia y en la sociedad en general. Esto es, definitivamente, uno de los hechos más trascendentales en las condiciones de la vida urbana, la actuación de la mujer en la vida económica y política marca un hito en la historia, que permite diferenciar y clarificar a la sociedad moderna.

El desarrollo de la ciudad ha hecho evidente las antiguas fuentes de estratificación social. En los países occidentales el poder logrado a través de la riqueza y la explotación a que han quedado sujetos las clases trabajadoras, se ha hecho más patente, por más que la intervención gubernamental en algunos de ellos ha servido de paliativo entre las parcialidades en pugna.

La aparición de la sociedad de masas y de la urbanización como forma de vida, ha ido acompañada inexorablemente de la expansión de las funciones del gobierno a causa del incremento de las necesidades usuales.

El régimen de seguridad social, sustituyendo al viejo principio de caridad o fil-

natropía, ha permitido enfrentarse a problemas como los de la salud, la vejez, la cesantía, los accidentes de trabajo y los de la vivienda. De manera análoga, la creación de organismos de gobierno destinados a regular los servicios de educación de producción, y distribución de alimentos o los servicios de transportes, constituyen un ejemplo de la extensión de la intervención gubernamental, cada vez más apartado del estado policía o espectador, predominante en el siglo pasado y a principios de éste.

El carácter técnico y por demás complejo de los problemas urbanos, ha traído consigo cambios en lo que podría denominarse el ejercicio del gobierno, no sólo en el aspecto anotado anteriormente, sino en el de su organización y funcionamiento propiamente dicho. Así, la administración pública se ha transformado en una profesión altamente técnica y especializada; la burocracia del gobierno, se ha convertido en el elemento indispensable pues la quiebra de los controles sociales, tradicionales y la insuficiencia de las instituciones sociales heredadas para enfrentarse con los nuevos problemas de la vida urbana, ha traído consigo una multiplicidad de funciones que han venido ampliando los poderes del Gobierno.

Igualmente en los países que practican como forma de gobierno, el sistema democrático, ha habido cambios en la naturaleza del gobierno representativo.

En el mundo occidental el gobierno democrático pretendió en sus inicios ser una adaptación de la democracia de las ciudades-estado griegas; la densidad de población, obligó desde luego a rectificar el camino y a pensar en crear una democracia de tipo representativo, única válida en el mundo moderno, por más que la llamada democracia directa pueda practicarse en pequeños estados o cantones, o dentro de las organizaciones de trabajadores.

El desarrollo urbano vinculado al de la interdependencia regional, nacional e internacional, ha generado nuevas fuerzas que han venido efectuando esta interrelación. En los sistemas muy desconcentrados, se ha tenido, cada vez más a incrementar las relaciones directas entre el gobierno central y municipal, isócronamente, en sistemas muy centralizados se ha tenido por parte de los municipios a buscar una autonomía cada vez mayor.

Por todo lo anterior, estamos en posibilidad de decir, que la urbanización ha afectado profundamente la llamada cosa pública, en la medida en que ésta ha derivado en la forma de organización social por antonomasia; ha incrementado en una forma total y definitiva la vida económica y social, ha modificado la naturaleza del gobierno representativo, ha cambiado el carácter de la administración pública, ha alterado las relaciones gubernamentales a escala central, regional, o local, violentando la descentralización administrativa y afectando la posición del poder político de los grupos urbanos.

Por lo demás, la urbanización como problema mundial ha provocado una creciente interdependencia internacional que a su vez, ha venido modificando los conceptos de soberanía y nacionalidad. (42)

CAPITULO III EL PROBLEMA EN MEXICO

I MEXICO-TENOCHTITLAN La Gran ciudad indígena

FUNDACION:

Cuando el 13 de agosto de 1521, la Gran Tenochtitlán sucumbió a la espada del conquistador Hernán Cortés, quedó destruida una civilización que había nacido humilde, entre lagunas, y desarrollándose en un medio hostil y agresivo, hasta convertirse en el asiento de un poderoso imperio.

La ciudad que fue su asiento, se fundó más o menos en los primeros años del siglo XIV, 55 años después de que los primeros mexicanos llegaron a las riberas de la laguna.

Después de una dilatada peregrinación y de haber asentado su planta en el valle, en un lugar llamado Temazcaltitlán, los mexicanos pidieron a dos de sus sacerdotes, llamados el uno Axolohúa y el otro Cuauhcoatl, buscaran un lugar seguro donde poblar. Aceptaron los sacerdotes la petición del pueblo, "fueron por entre las cañas" y encontraron un lugar pequeño de tierra enjuta y en medio de él el Tenuchtlí (nopal), rodeado de una agua muy verde en donde sus visos parecían finas esmeraldas; contemplada la singular y nunca vista visión en forma repentina desapareció Axolohúa, hundiéndose en lo hondo del agua verde; viendo su compañero lo que había pasado, lleno de temor y asombro fue a su gente a darle aviso del extraordinario caso. Los mexicanos tristes y confusos oyeron la explicación, no sabiendo en forma cierta a qué atribuirlo; sin embargo, un día después y en la misma hora en que se había hundido apareció Axolohúa ante su asombro, para decirles; "no temais mexicanos de lo que habéis sabido porque aunque es verdad que yo me hundí en agua fue con tan particular misterio, porque en el interior de ahí, vide a uno que dijo llamarse Tlaloc y me habló de esta manera: sea bienvenido mi querido hijo Huitzilopochtli con tu pueblo. Diles a todos los mexicanos, tus compañeros, que este es el lugar donde han de poblar y hacer la cabeza de su señorío. . ."

Los mexicanos escucharon con atención las alegres nuevas y llenos de gozo y alegría fueron todos a ver el prodigioso lugar, confiando que al fin había terminado su larga

peregrinación; habiendo visto el lugar y ratificado por Axolohúa que ya no tenían que tener ni buscar nuevos sitios, comenzaron alrededor del tenuchtili a construir sus chozas como cada uno podía, procediendo casi simultáneamente a limpiar el lugar y de ahí en adelante lo tuvieron y estimaron como divino, honrándolo y venerándolo hasta la llegada de los españoles. Así se fundó la capital del imperio mexicano que se llamó México por su dios Mexi y Tenochtitlán por su fundador Tenoch.

MEXICO — TENOCHTITLAN La Gran ciudad indígena.

El inicio de la ciudad fue pobre y miserable, pero su engrandecimiento no tiene paralelo en la historia, pues de la más humilde servidumbre habría de convertirse en la reina y señora de los lagos.

Cuando entraron los españoles en ella, había 120 mil casas, viviendo en cada una de ellas: uno, tres y cuatro, y hasta diez vecinos. Las casas eran de adobe con terrazas y azoteas muy bien hechas, pintadas y encañadas para protegerlas de las lluvias; eran bajas y humildes y servían, más que todo, a sus dueños como abrigo y amparo de la vida; las casas de los señores, en cambio, eran amplias, espaciosas y "muy bien edificadas".

Había en la ciudad dos tipos de calles, unas de agua que estaban a las espaldas de las casas, con camellones de tierra divididos por zanjas, en los cuales se sembraban legumbres. Estas calles de agua se cruzaban en canoas y barquillas y por ellas, se realizaba el abastecimiento de la ciudad, así como de otros servicios. Había otras, "todas de tierra" tan angostas que apenas podían ir juntas dos personas, a estos callejones salían las puertas principales de todas las casas.

El carácter lacustre de la ciudad permitió plantar diversos tipos de árboles, como cipreses, sabinos, sauces, había también árboles de flores odoríferas. Toda esta frescura de árboles y arboledas, la hacían — dijo Torquemada — tan vistosa y apacible que la ciudad parecía un paraíso. Tenía entonces, tres entradas que fueron tres calzadas que para este fin se hicieron, hechas a mano de tierra y piedra y tan anchas que podían pasar por ellas tres carretas juntas o diez hombres a caballo.

La señorial belleza de esta gran ciudad, quedó reconocida por los conquistadores y sus cronistas cuando dejaron dicho: "Entre nosotros había soldados que habían estado en muchas partes del mundo. . . y dijeron que plaza tan bien compasada y con tanto concierto y tamaño, llena de tanta gente, no la habían visto".

De esta ciudad, que sería la abuela gloriosa de la actual capital de la República, no quedaría huella alguna, pues fue completamente arrasada después de que Cortés y sus soldados le pusieron cerco y de que hubieren hecho prisionero al último de sus monarcas; los cadáveres de los combatientes llenaron sus calles, los edificios más importantes reducidos a escombros; su decoro y esplendor se diluyó entre el fuego de la destrucción no habiendo quedado. . . piedra sobre piedra.

2 LA CIUDAD COLONIAL

Por motivos políticos y contra la opinión de algunos técnicos, Cortés decidió poblar la Gran Tenochtitlán y emprendió la reconstrucción hacia el mes de Noviembre de 1521 y con el fin de borrar hasta los últimos vestigios de la antigua ciudad, dispuso la

construcción de unos solares para una iglesia sobre las humeantes ruinas del Teocalli.

La nueva ciudad conservó su viejo nombre y su antiguo trazo, dándole la forma de un tablero, con calles anchas de 14 varas, unas de oriente a poniente y, otras de norte a sur, formando manzanas o cuadras iguales.

En el centro de ella se trazó la plaza principal y hacia el sur se destinaron 6 solares para las casas del Cabildo, carnicería y cárcel; los conquistadores por su parte procedieron cada uno en los solares que les fue asignado, a construir sus casas contando para esto con la ayuda de los indios, con lo que en breve la ciudad contó con no corto número de casas, de manera que para mayo de 1522 el propio Cortés consideraba que dentro de poco sería una de las más grandes y populosas naciones del mundo.

España colaboró a su engrandecimiento, enviando a sus mejores artistas y a sus maestros más conspicuos. El propio Torquemada describió en su *Monarquía Indiana* esta ciudad tal y como era a principios del siglo XVII: ". . . sus calles son muy hermosas y tan anchas que pueden pasar por ellas 3 carretas juntas o 9 o 10 hombres a caballo. . . todas las casas son de cal y canto, grandes, altas y con muchas ventanas, balcones y rejas de hierro. . . los edificios son lindos y parejos. Las calles no tienen vueltas como las de España siendo largas y derechas y como comienzan al principio ahíacaban".

En la misma época Sahagún de Arévalo en la *Gaceta de México* hacía la descripción de la ciudad y decía que ésta tenía 14 leguas de circunferencia y que la atravesaban tres acequias principales por las cuales se realizaba el comercio entre indios y españoles. En los arrabales — siguió diciendo — hay innumerables barrios donde viven los indios, habitando casas de adobe, cercadas con zanjas, resguardadas con "cañas verales" o carrizos que sirven de muro y seguridad a sus huertos y chinampas, que navegan de una parte a otra con el solo gobierno del remo siendo cosa admirable ver navegar las deliciosas, frescas y amenas huertas.

La ciudad tenía muchas plazas y mercados, conservaba, además, las tres grandes calzadas de la ciudad indígena, tenía su iglesia mayor o catedral y una alameda con mucha arboleda, 13 conventos de religiosas de todas órdenes y 13 de monjas, 6 hospitales, así como una Universidad y diversos colegios para criollos y mestizos y alrededor de todo esto su especial nota distintiva y que era la que la ciudad en sí era sólo asiento de los criollos y de los españoles, pues los reglamentos de policía vedaban a los indios avecindarse en el cuadro de la ciudad.

La ciudad por otro lado desde el principio fue el centro y corte de toda la colonia, en ella residían las autoridades ya sean civiles o eclesiásticas, creando en consecuencia una población que vivía de su salario y que no necesitaba recurrir a los trabajos del campo para subsistir, por el contrario, formaban un centro de consumo que daba lugar a distintas combinaciones y giros mercantiles, los indios por su parte bajo el atractivo de ser "libres" dejaban sus tierras y pretendían alojarse en la antigua Tenochtitlán, en tanto número, dice Gomara, que "no cabían de pies en una legua a la redonda".

La ciudad colonial quedó sujeta a grandes transformaciones, todos los edificios públicos del siglo XVI se hicieron por dos veces, y los particulares, otras tantas veces; y, en los siglos que duró la dominación española, fueron erigidas espléndidas construcciones que como vestigios de aquella época subsisten en la actualidad; la cate-

dral, el palacio municipal, templos magníficos como La Profesa, Santo Domingo, el Sagrario con su fachada churrigueresca, el Convento de los Agustinos, el Convento de Nuestra Señora de la Merced, El Convento de Santa Clara, el Palacio de Minería que es, a no dudarlo, la obra cumbre de Manuel Tolsá. Los españoles particulares acostumbrados a la opulencia y el ornato construyeron también esplendorosas residencias de manera que, cuando el Barón de Humboldt llegó a este territorio al iniciarse el Siglo XIX, se sorprendió de su arquitectura, de sus calles, de sus gentes y edificios, y la comparó con las capitales de las principales ciudades del mundo.

Sin embargo el aspecto de la ciudad colonial fue estrictamente monacal por los vastos y multiplicados conventos e iglesias que contenía y, como todas las ciudades de esos tiempos, estuvo desprovista de buenos pavimentos, de desagües, de alumbrado, por lo menos hasta el último tercio del siglo XVIII en el que el muy ilustre Virrey Revillagigedo empezó a transformar la capital, pero sólo en la superficie, pues no se dejó de considerar a ésta como el asiento de los españoles en la que no podían vivir ni tener participación alguna, la mayoría de la población constituida por nuestros indios y por nuestras castas.

8 LA CIUDAD DE MEXICO INDEPENDIENTE LA CIUDAD DE MEXICO EN EL SIGLO XIX

El siglo XIX traería consigo cambios definitivos en la estructura política y social de México que repercutirían, por cierto, en la augusta ciudad que la soberbia llegó a llamar, La Ciudad de los Palacios.

Ella fue testigo del derrocamiento del Virrey Iturrigaray un 16 de Septiembre de 1808; ella esperó angustiada la entrada de Hidalgo, después del triunfo de las Cruces, ella vió expectante entre el miedo y la admiración al caudillo que en el sur había luchado por la libertad cuando fué encerrado en las cárceles de la inquisición y ella, por fin, en medio de repiques, de arcos triunfales y de te-deums, vió la entrada del ejército trigarante el 27 de septiembre de 1821.

Pero la independencia, como en otros órdenes, no trajo el cambio de la ciudad y una vez más se convirtió en testigo de la guerra entre los que pretendían conservar y los que deseaban transformar.

El edificio del Parián fue saqueado por quienes veían a los españoles como los máximos enemigos; en 1840 el Palacio Nacional fue sitiado como consecuencia de la confrontación entre las diversas parcialidades en pugna; como anuncio de sus desgracias las cúpulas de sus templos cayeron por estremecimientos de la tierra en 1845, y su población hubo de luchar en contra de la invasión americana y tuvo que sufrir la visión de ver enarbolada una bandera extranjera en las astas de sus edificios. Más tarde, expectante y titubeante aceptó, veneró y rechazó a un emperador extranjero y vió entrar, en medio de júbilo, alegría y arcos de triunfo al Soldado de la República, al defensor de la legalidad, al hombre que había sabido conducir los destinos de la patria en sus días más aciagos.

La ciudad y la República se unieron al triunfar estas luchas y, al romper los moldes feudales del estado-iglesia predominante hasta entonces, la ciudad empezó a conformarse bajo el estruendo de la Reforma y sobre los cimientos de las luchas y de las glorias de sus hijos.

Fue entonces cuando nació la ciudad liberal y bajo el empuje de las Leyes de Reforma se abrieron calles, se destruyeron conventos, se pavimentaron aquéllas, se adaptaron los edificios religiosos para servicios públicos del Estado y en los nombres de sus calles se rindió homenaje a quienes habían luchado por la independencia y por la salvación de la República. No se realizó, sin embargo, una destrucción inmisericorde como la que habían llevado a cabo los españoles, pues en muchos casos se respetaron las obras artísticas; pero merced a todo esto, la capital abandonó definitivamente su perfil hispano para convertirse en mexicana, en mestiza, en el asiento digno de sus nacionales.

Más de pronto, la paz reinó en la ciudad gracias a que don Porfirio Díaz tuvo la habilidad de eliminar a competidores y enemigos y luego, con la iglesia, estableció el *modus vivendi* de la política de conciliación, práctica sencilla que consistía en soslayar las Leyes de Reforma. Treinta años duró en el poder sostenido por el espejismo del progreso y por las farsas de los comicios que justificaban su reelección.

El desarrollo de la ciudad se manifestó incontenible, y se realizaron obras cuantiosas, reclamadas por los adelantos del siglo y las necesidades de una población en incremento.

Una de esas obras fue la del saneamiento de México, con el objeto de hacer desaparecer los vetustos conductos desaguadores de la época colonial y evitar las extensas y frecuentes inundaciones que en los tiempos de lluvia asolaban las principales calles, ocasionando pérdidas de consideración principalmente, a los pobres, que veían sus hogares invadidos por el agua, destruidos sus humildes menajes y quedando expuestos a las enfermedades de las aguas estancadas. El Gobierno Federal se avocó el problema, adoptando el sistema de colectores y atarjeas con terminales en el canal del desagüe. Se procedió, además a la pavimentación de las calles, con láminas de asfalto; se introdujo el alumbrado público aún cuando en principio se extendió sólo a unas cuantas calles, subsistiendo en otros el alumbrado de hidrógeno que ya desde entonces era considerado como excesivamente caro, extrañándose el antiguo alumbrado de trementina.

Los tranvías de tracción animal, fueron sustituidos por los tranvías eléctricos y, en relación a otro tipo de obras, a este régimen le correspondió construir el edificio del correo, el del Teatro Nacional, el Monumento a la Independencia, el Panteón Nacional, el Hospital General, la penitenciaría, el rastro y la escuela de tiro.

Además, la ciudad se triplicó en superficie y como todas las capitales del mundo empezó a ensancharse hacia el poniente como si con ello pretendiera bañarse con los últimos rayos del astro del día, como huyendo de las tinieblas que primero se poseían del oriente. Este era por cierto el rumbo más feo de la capital, estaba en primer lugar la sombría plazuela de Mixcalco bañada, algún día, por la sangre de liberales sacrificados en la Guerra de Intervención, más adelante se encontraban callejuelas célebres en la historia del crimen, abrigaderos de los valientes de barrio o de los prófugos del presidio que buscaban su refugio en las miserables casuchas. Más allá se encontraba el tiradero de la ciudad por el rumbo de San Lázaro, que era el rumbo de los muladares, el amparo predilecto de los criminales empedernidos, y más allá de la garita se extendían numerosas casuchas, chozas de adobe, primeros eslabones de lo que serían nuestros cinturones de miseria. Y del otro lado se levantaba el México moderno, como la colonia Santa María muy propia para que la gente decente evitara

el trato con los léperos, tanto así que en esa colonia la vecindad mexicana cambió su nombre expresivo, por el aséptico o químicamente puro de "privada", también se formó la colonia Guerrero, asiento de gente trabajadora y humilde, en contraposición a las colonias Juárez y San Rafael donde la civilización tocaba a nuestras puertas con calles asfaltadas, alumbrado público y magníficos drenajes, y con propietarios que vivían en mansiones que simulaban castillos.

Resultó curioso que entre tantos cambios, el pueblo de la barriada conservara su personalidad. Se hizo lépero y ocioso y bien en las pulquerías o, con motivo de las celebraciones de los santos, cada iglesia lo miraba cantador y borracho, tronando cohetes o cambiando cuchilladas en lances de amor y celos. Facundo fue su retratista y censor, Guillermo Prieto su musa bohemia y Micrós fue el amigo que lloró con él lágrimas de dolor y comprensión.

Por su parte, a la gente decente le dió por imitar a la Francia, se hacían vereos siguiendo los modelos de los poetas de esa nación. De la alta sociedad pocos escaparon a este influjo pues hasta el General Díaz tuvo el buen gusto de desterrarse y morir en la bella capital de Francia. Quizá por eso a tales gentes, les sorprendió la Revolución después de la apoteosis de las fiestas del centenario. La capital pasaba así a una nueva etapa en su larga existencia, al lapso que correspondía al siglo XX.

En 1891 se publicó el plano oficial de la ciudad de México. Este documento importante en su género nos dejó dicho con claridad, cómo era la ciudad en la última década de este siglo: sabemos que administrativamente la ciudad conservaba la división en 8 cuarteles mayores; los nones al norte del eje E.D. y los pares al sur ordenados de derecha a izquierda.

Por cierto que de esa época data la construcción de muchos edificios para fines mercantiles, que han subsistido hasta nuestros días; como La Esmeralda, los edificios del Buen Tono, El Palacio de Hierro, El Centro Mercantil, la Casa Bocker, para mencionar tan sólo a los más conocidos. De esta época data el establecimiento de los primeros elevadores (Casa Bocker en 1898), las primeras dotaciones de agua potable entubada y ajustadas a las casas habitación (1903).

4 CRECIMIENTO DE LA CIUDAD. LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

Durante la etapa destructiva de la Revolución, la ciudad fue botín para los vencedores y para otros refugio, puesto que a ella fueron arribando familias provincianas que buscaban el amparo y la seguridad que les vedaban pueblos y capitales de los estados.

Con ello se inició el fenómeno de concentración urbana que llega a nuestros días, pues si para 1910 la ciudad tenía 470,659 habitantes, para 1920 tenía 600,000 y para 1930 tenía ya 1 millón y medio. Bajo esta inicial presión demográfica, la expansión citadina continuó incontenible; los primeros ricos de la Revolución escogieron la colonia Roma, los pobres de la metrópoli fueron relegados a la Colonia Obrera, en tanto que una nueva clase media pretenciosa, se situaba en la Roma Sur; Chapultepec Polanco ascendía en lujo y riqueza y, por contraste irritante surgían misérrimas colonias como la de "Buenos Aires", que durante mucho tiempo fue asiento de los

miserables y, dentro de estos extremos, la ciudad capital empezó a ser reconocida como cosmopolita, pero también como la ciudad de los contrastes en la que junto a cualquier mansión se recargaba la barraca de madera que acogía a 10 o a 15 personas aglomeradas en contraposición de la residencia ideada y construída a beneficio de un solo sujeto.

A partir de 1930 el fenómeno de la concentración urbana adquiere nuevas características como consecuencia del esfuerzo industrial que se iniciaba.

Las grandes posibilidades económicas y sociales atrajeron corrientes migratorias de trabajadores del campo que hubieron de adaptarse a la ciudad. La condición de la misma en relación a sus servicios municipales, medios de comunicación y capacidad de consumo, así como el triunfo del maquinismo en nuestro medio ayudaron a su crecimiento desmesurado.

Sin la electricidad que alumbraba la ciudad y movía los tranvías, y sin la gasolina que hacía posible la traslación de los automóviles, la ciudad capital se hubiere conservado diminuta, impotente para dar cabida a los innumerables inmigrados que en su seno volcaba la revolución y la industrialización después. Muchos de ellos llegaron, se adaptaron y se quedaron, para ser fundadores de otras colonias, como la industrial, la del Valle, la de Portales, habida cuenta que con ello se fué borrando la distinción que existía entre la metrópoli propiamente dicha y las antiguas municipalidades como Guadalupe Hidalgo, Mixcoac y Coyoacán.

Como consecuencia de esta expansión surgieron las zonas residenciales modernas, bellas, en donde la perspectiva toma otros tonos, pues es lo que la ciudad como sus hombres se distinguen por el dinero y la desigualdad en las fortunas aparece reflejada en sus aceras y en sus rumbos; así la ciudad aparece siempre decente y limpia por todo el pascó de la Reforma, en la Roma Sur, en la colonia del Valle, en la Narvarte; si se asciende a las Lomas de Chapultepec o se llega a Polanco o si se quiere emprender el viaje hasta los jardines del Pedregal, pues entonces no cabe punto de comparación entre la pocilga de las calles de Lecumberri ni con las vecindades del centro con cuartos que alojan a 6 o 9 personas, sin servicios, y con una sola letrina que comparten con todos los demás inquilinos.

Ciudad de luz y de sombras, crecida caóticamente y sin planificación, la antigua Tenochtitlán proyecta en los tiempos que corren la imagen de una ciudad inhumana, donde la aglomeración es su gran característica y el enorme número de viviendas pobres e insalubres, su lacra.

En la periferia de la ciudad el problema se complica de manera alarmante, pues ahí proliferan "las colonias proletarias" y "los cinturones de miseria", y viven millares de personas en la forma más inhumana que se pueda concebir.

La historia de la ciudad de México es un resumen palpitante de los ímpetus destructivos y creadores que han animado a los mexicanos en toda su historia. Su linaje de grandeza y esplendor le viene desde sus orígenes y su erección y desarrollo es el mejor ejemplo de nuestra actividad creadora. Las ciudades aparecen distintas en los siglos, pero lo que es único y continuo es el esfuerzo de los mexicanos por convertir su espacio en su mansión vital.

El esfuerzo para devolverle su antiguo esplendor se manifiesta en la época contemporánea con la modernización de sus vías de comunicación, con la expansión de las obras de las redes de alumbrado y con el desarrollo de los servicios de transportes y de

los telefónicos, con el pavimentado moderno de sus calles, con la remodelación de calles y de iglesias y edificios coloniales, con la construcción y adaptación de parques, jardines, centros de recreación, con la construcción de mercados, con el mejoramiento del sistema vial, realizando obras de importancia, como en ensanchamiento, prolongación y construcción de calles, avenidas y viaductos, así como con la construcción del sistema colectivo de transportes, al mismo tiempo que van fructificando los esfuerzos por la erradicación de los tugurios, construyendo conjuntos habitacionales funcionales en los cuatro puntos cardinales, y en donde la vida toma otro sentido para los que siempre vivieron en pocilgas y en tugurios.

Así, va tomando nueva forma y nuevas perspectivas la ciudad de México que ha perdido con la modernidad, un cielo de majestuosa limpieza para ganar un recinto conquistado al espacio, al cual a través de las centurias le venimos imprimiendo el sello de nuestra propia personalidad.

5 ASPECTOS LEGALES

La primera constitución que rigió al país, o sea de la 1824, adoptó el sistema republicano, representativo y federal y el artículo 50 frac. XXVIII del propio ordenamiento 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. . ."

El constituyente no eligió el lugar y fué el Congreso Ordinario el que decretó, el 20 de Noviembre de 1825 que la ciudad de México con un círculo de dos leguas de radio, trazado desde el centro de la plaza mayor, quedase bajo la jurisdicción del Gobierno Federal, el cual nombraría un Gobernador que ejerciese la autoridad civil. El Gobierno del Estado de México en desacuerdo con tal resolución, reclamó, pues consideró que se le estaba despojando y cercenando su división política.

Las reclamaciones fueron de todo tipo, pero superando a las razones que fueron expuestas, debe entenderse que el Gobierno Federal requería de un palmo de terreno en qué plantarse. Aceptado esto y entendiendo que la ciudad de México había sido el centro económico y cultural del virreynato, fueron vencidas esas observaciones, y desde entonces la ciudad de México fué la capital de los Estados Unidos Mexicanos, como antes había sido de la Nueva España.

Bajo la Constitución Centralista de 1836, mejor conocida como la de las Siete Leyes, el Distrito Federal fué incorporado al Departamento de México; en 1846 el Distrito Federal adquirió el lugar de privilegio que le había concedido en el año de 1825, al quedar restablecida en ese año la constitución de 24 y su Acta de Reformas, conforme a la cual la República adoptaba nuevamente como sistema de Gobierno, la forma Federal.

Las bases de Santana en 1855 respetaron al Distrito Federal y bajo la vigencia de éstas cuarenta y tres meses antes del Plan de Ayutla ya con un pie en el destierro el mencionado dictador expidió un decreto en virtud del cual se amplió considerablemente el área de lo que se llamó Distrito de México, señalándose como límites aproximados los siguientes:

San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fé, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco e

Iztapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

El Plan de Ayutla, que vendría a abrir los derroteros de la República, y que traería consigo la caída del eterno gobernante de México, Don Antonio López de Santa Ana, dispuso en su clausulado que: "se nombrarían representantes para elección de Presidente Interino, por cada Departamento y Territorio de los que "hoy existen", y por el Distrito, de la capital.

El estatuto orgánico expedido por Comonfort, ratificó la división territorial conocida por el Plan de Ayutla, al decir en su artículo 2: "El territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla; además en su artículo 114 aclaró que "...los gobernadores de los estados y distritos serían nombrados por el Presidente de la República".

La Constitución de 1857, dispuso en el artículo 46 que: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal. Pero, la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes se trasladen a otro lugar.

En 1899 se fijaron los límites del Distrito Federal, pero al no coincidir con los ya reconocidos por la Constitución fueron impugnados, por considerarlos anticonstitucionales, tomando en cuenta que la afectación a la división territorial era una reforma a la constitución, por lo que en esas condiciones el Congreso Ordinario no era el facultado para ello, sino en todo caso el llamado poder constituyente permanente.

Más tarde la constitución de 1917 expuso expresamente en su artículo 44: "El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensiones que le asigne el Congreso Federal.

Con lo que se ratificó constitucionalmente la extensión dada al Distrito Federal por los Decretos de 1899.

La más substancial de las modificaciones aplicadas al Distrito Federal data de 1903, cuando fueron definidas doce municipalidades; Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, México, Milpa Alta, Mixcoac, San Ángel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco. La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1917 convalidaba esta división, aumentada en el lapso de 1924-1928 con General Anaya, Iztacalco y Tláhuac.

La transformación completa de la entidad que nos ocupa, se efectuó por obra de la Ley Orgánica del Distrito Federal, fechada el 31 de diciembre de 1928, que se fundó en la reforma constitucional de 17 de mayo de 1928. Por virtud de tal Ley, el municipio libre quedó suprimido en el Distrito Federal; en cambio, éste fue dividido en 13 Delegaciones y un Departamento Central, que incluyó la ciudad de México y los exmunicipios de México, Tacuba y Tacubaya.

En la actualidad el Distrito Federal como parte integrante del sistema federal mexicano, se rige por la Ley Orgánica expedida el 27 de Septiembre de 1970, Ordenamiento que fue reformado en el año de 1972.

En esta disposición el Distrito Federal quedó perfectamente identificado con la abuela de la Gran Tenochtitlán, o sea la ciudad de México.

Conviene subrayar por otro lado que el Distrito Federal reconocido como hemos

mencionado, por las diferentes constituciones federales, que han regido a la República, se apoyó en la existencia del Municipio, aún cuando más tarde ya en los tiempos que corren se creó el Departamento Central que trajo consigo la desaparición del Municipio, dentro de la zona de los Poderes Federales.

Actualmente, su gobierno está a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de un funcionario que él designa libremente.

Con esta modificación la ciudad de México fué dividida en trece delegaciones, un Departamento Central que introdujo a la ciudad de México a los exmunicipios de México, Tacuba y Tacubaya.

En 1941 se expidió una nueva Ley Orgánica que suprimió el calificativo de Central, aplicado al Departamento, sustituyendo por el del Distrito Federal, dentro de cuya jurisdicción, quedó la ciudad de México sin delimitación precisa. En cuanto a su organización este Departamento quedó a cargo, de un jefe, un secretario general y de un oficial mayor.

En 1970 fué expedida la Ley Orgánica, actualmente en vigor, la cual dividió al Distrito Federal tomando en cuenta las especiales características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, en dieciseis delegaciones denominadas como sigue:

Alvaro Obregón, Atzacapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Cada Delegación está a cargo de un delegado y un subdelegado, que serán nombrados y removidos por el jefe del Departamento previo acuerdo del C. Presidente de la República y, dotados de atribuciones desconcentradas.

El Distrito Federal ha sido no sólo el Centro Administrativo y político de la Nación, sino del Económico, social y cultural. Algunas otras ciudades han venido creciendo en importancia y ya han tenido que enfrentarse a los problemas derivados de una creciente urbanización. Otras con mayor o menor magnitud parecen girar alrededor de su órbita.

En la ciudad de México siguen surgiendo nuevas industrias y arribando migrantes ya que las fuentes de empleo y la proximidad con los centros de crédito o gubernamentales, representan atractivos y ventajas que vienen estimulando una alta concentración urbana.

Debe destacarse, que no debe exagerarse el peso de las corrientes migratorias, ya que especialmente durante las últimas décadas, el crecimiento natural ha sido uno de los más altos del mundo. Lo que importa señalar es, que la pobreza es lo que está impulsando a las masas rurales a abandonar sus tierras, pretendiendo con ello buscar medios de vida más favorables. Por lo que resulta natural que las áreas prósperas estén atrayendo cada vez con más fuerza mayores recursos de capital y de hombre. En tanto que las áreas deprimidas, carecen de los más elementales servicios colectivos.

Este fenómeno de desequilibrio regional ha venido agudizándose con el tiempo, el área metropolitana en la ciudad de México y algunos estados del norte se han convertido en regiones de elevado desarrollo recibiendo por lo mismo cada vez mayor población proveniente de los estados más estacados.

Principio revelador de este problema, es la multiplicación de zonas metropolitanas que abarcan dos o más municipios que se han convertido en el centro de grandes y crecientes disparidades sociales y económicas, independientemente de los consiguientes conflictos de autoridades y de la afectación económica, de por sí muy reducida, de los municipios.

A todo lo anterior habría que agregar, que la expansión urbana se ha venido generando sin ningún principio de orden y sin integración con el desarrollo existente o futuro; los patrones de poblamiento en cuanto a su densidad no han sido acordes con la infraestructura existente; la localización comercial e industrial se ha producido en forma anárquica, el asentamiento espontáneo se ha generado en las zonas más inadecuadas, asimismo, son consumidos para fines urbanos, áreas que por sus características, deben preservarse ya sea por su alta capacidad de producción agrícola y forestal o por índoles ecológicas.

Este fenómeno ha producido múltiples repercusiones de marginalidad y subempleo, que no son sino efectos de las condiciones estructurales del país. El sector popular es quien actualmente genera el mayor incremento de crecimiento urbano ocupando tierras con tenencia precaria en las zonas periféricas, constituyendo la modalidad de las ciudades perdidas.

Los habitantes de estas zonas vienen ocupando los espacios sobrantes del desarrollo residencial y construyen su habitat aprovechando los desechos de la ciudad, al margen de los mecanismos institucionales, con serios problemas derivados de la tenencia de la tierra, y de la inexistencia de servicios, como consecuencia de la falta de alternativas, de tipo institucional a su alcance.

Por esto debe considerarse como un acierto la intervención del gobierno de la República, al haber establecido una nueva estrategia en materia de asentamientos humanos, reformando la Constitución y expidiendo la Ley General de Asentamientos Humanos, pues con ello va a ser posible dar un enfoque nacional y regional a los problemas urbanos del país, y aunque los nuevos instrumentos no pueden considerarse como una panacea tienen un significado trascendente que es el de haber señalado el camino para racionalizar la planeación de nuestras grandes ciudades.

6. INMIGRACION A LA CIUDAD

**Proceso de Urbanización,
Las Respuestas Oficiales
La Ley de Desarrollo Urbano**

LA URBANIZACION DE LA CIUDAD DE MEXICO

El investigador del Colegio de México Luis Unikel, nos ha dejado dicho que el proceso de urbanización del México moderno se divide por lo menos en dos grandes etapas; la primera, cubre el período de 1900 a 1940, que puede considerarse como de lenta urbanización, y el segundo de 1940 a 1950 en que el proceso se activa a los más altos niveles. (1)

(1) Luis Unikel. Obra citada. Pág. 256-261.

La primera etapa de este proceso se vio influida por hechos de muy diversa índole, un crecimiento de población inicial en la época del porfiriato, acompañada de un aislamiento de la población rural y seguido de una etapa de agitación violenta que es la época revolucionaria en la que empezaron a destruirse los lazos semif feudales que ataban a la población campesina. En ambos el aspecto demográfico notable es el crecimiento demográfico de la ciudad, su carácter de centro urbano principal independientemente que en la última instancia mencionada ya empezaran a crecer otras ciudades. (2)

En la década de los 20 coincidiendo con la iniciación de la etapa constructiva de la Revolución, la población registró un período de relativa estabilidad. La inmigración campo-ciudad decreció considerablemente, debido entre otras cosas a la aplicación de las leyes agrarias expedidas conforme a los lineamientos contenidos en el artículo 27 constitucional, (3), aún cuando en la década de los treinta apareció nuevamente esta inmigración con la particularidad de que se intensificó, pero no sólo con destino a la ciudad de México, sino también con rumbo a Guadalajara, Monterrey y algunas otras ciudades fronterizas (4)

La política de irrigación, de carreteras, el establecimiento de nuevos sistemas financieros, la expropiación del petróleo, y la creación de organismos estatales de desarrollo, disposiciones todas estas expedidas conforme a los grandes principios de la Revolución, influyeron en el hecho anteriormente mencionado.

La segunda etapa de 1940, se distingue, de acuerdo con el mismo autor por tres rasgos fundamentales, a saber: 1. — Un rápido ritmo de urbanización durante el decenio 1940-50. 2. — Un incremento continuo y acelerado en la tasa de crecimiento natural de la población, y 3. — Que lo constituyen la disminución del predominio poblacional del área urbana de la ciudad de México con respecto a las 8 ciudades más grandes del país, a partir de 1950.

El segundo y el tercer punto merecen una explicación mayor, ya que el segundo punto significa que de 1940 a 1950 la ciudad creció fundamentalmente por la inmigración del campo a la ciudad, mientras que de 50 a 60 fue el crecimiento natural lo que determinó su expansión (5)

Por otro lado la constitución de centros regionales de desarrollo tuvieron como génesis una serie de procesos económicos y socio-políticos, entre los que deben mencionarse la creciente industrialización del país y los cambios cualitativos que estaban ocurriendo, como el mejoramiento y ampliación de la red de comunicación, del desarrollo y ascenso de la clase media, el mejoramiento, en las condiciones de vida del campesino en la superación de industrias tan importantes como la del petróleo y la petroquímica.

Como complemento de lo anterior, el citado autor nos dá los siguientes datos: en 1900 existían en México 33 centros urbanos con una población total de 1.4 millones de habitantes; en 1940 las ciudades eran 55 y su población de 3.9 millones y en 1960 las localidades urbanas habían ascendido a 123 con una población de 12.7 millones (6)

(2) Ibidem. Pág. 257

(3) Ibidem. Pág. 257

(4) Ibidem. Pág. 257

(5) Ibidem

(6) Obra citada. Pág. 261

Por cierto que es necesario señalar que este investigador considera como población urbana, aquella que vive en localidades de 15 mil habitantes (7)

En el decenio 60-70 la inmigración masiva del campo a la ciudad fue superior a la de cualquiera de los años precedentes sin descontar el crecimiento natural de la población total que había llegado a grandes tasas.

Resulta evidente con los datos proporcionados por Unikel el rápido proceso de urbanización que se está dando en el país. De mantenerse las actuales tasas de crecimiento urbano, para 1980, habrá: tres ciudades con más de un millón de habitantes: El área urbana de la ciudad de México con cerca de 13 millones; el de Guadalajara con 2.5 millones y el de Monterrey con más de 2 millones.

Seis ciudades entre los 500 mil y el millón de habitantes, Ciudad Juárez, Puebla, León, Tijuana, Mexicali y Chihuahua.

Entre 85 y 87 ciudades con más de 10 mil, pero menos de 500 mil.

Entre 31 y 36 ciudades con más de 50 mil personas, pero menos de 100 mil habitantes; entre 185 y 192 ciudades entre 15 y 50 mil habitantes (8), lo que vendrá a significar que México, para esos años, será un país predominantemente urbano, con una red de ciudades de diversos tamaños ubicados en todo el territorio nacional, debiéndose mencionar el hecho de que para esas fechas las nueve ciudades más grandes sumarán cerca de 20 millones de habitantes.

El reto parece casi inalcanzable, habrá que redoblar los esfuerzos y no sólo mentales, sino fundamentalmente prácticos, para crear nuevos sistemas, nuevas infraestructuras, para que las ciudades incluyendo a la de México puedan ser como todos lo queremos, mejores y más cómodas.

LA RESPUESTA OFICIAL

La planeación urbana del país, históricamente ha quedado sujeta a los llamados planes reguladores, a través de los cuales se ha pretendido orientar el crecimiento de las ciudades, basándose en características geográficas del armazón urbano y en demandas de espacio calculadas a partir de proyecciones demográficas.

Además la legislación en materia de urbanismo ha estado reservada exclusivamente al ámbito de los estados, por lo que a través del tiempo cada entidad federativa ha venido expidiendo sus muy particulares leyes sobre desarrollo urbano, así como sus reglamentos y ordenamientos administrativos; a lo que habría que agregar que las funciones relacionadas con el desarrollo urbano se encuentran distribuidas en un gran número de Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados.

En efecto en este aspecto ha existido una multiplicidad de Instituciones y Dependencias que lo mismo planifican que ejecutan: algunas de las dependencias que realizan planeación urbana en México a nivel nacional son: SePaNal, la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo, el INDECO, la SOP, la Comisión de Desarrollo Urbano, el D.D.F., etc.

De este tipo de acciones realizadas de manera inconexa y sin un plan de conjunto, donde se reconocieran en forma especial las características y políticas del Desarrollo

(7) Obra citada. Pág. 258

(8) Obra citada. Págs. 266-267

Urbano, a provocado el crecimiento caótico de las ciudades y una dispersión de tipo legislativo caracterizada por lo incongruente de sus disposiciones y disparidad en las leyes, reglamentos y ordenamientos administrativos.

En la actualidad se cuenta con una nueva ordenación urbana que se ha venido conformando a través de una serie de disposiciones complementadas con soluciones de carácter administrativo, representadas por los planes urbanos. Las reformas y adiciones a los artículos 27, 78 y 115 de nuestra Constitución Política (9) establecieron los fundamentos para legislar, con base en la concurrencia del gobierno federal de los estados o de los municipales, en materia de asentamientos humanos. La gravedad y amplitud del problema inherente al fenómeno de la urbanización, hizo necesario una legislación federal sobre esta materia, que es justamente la ley de Asentamientos Humanos.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que fue expedida antes de esa Ley y que forma parte de un conjunto de leyes que diversas entidades federativas se ha venido dando, ha planteado la base para la planeación urbana de la ciudad de México.

La Ley como dice su artículo, tiene por objeto ordenar el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, agua y bosques.

También declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordena los usos, destinos y reservas de su territorio y por supuesto, del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Esta Ley que abroga a la Ley de Planificación de diciembre de 1953, considera al Departamento del Distrito Federal como la autoridad competente para planear y ordenar esos usos, a los cuales considera inherentes a la utilidad pública y al interés social que caracteriza la naturaleza jurídica del Derecho de Propiedad, ratificando que el Derecho de Propiedad o el de posesión o el de cualquier otro derecho derivado de la tenencia de los predios, serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas por la Ley.

La planeación del Desarrollo urbano queda a cargo del Jefe del Departamento en la inteligencia que deberá contarse con un plan director que incluye un plan general y planes parciales.

Se establece además como órgano de auxilio del Jefe del Departamento "La Comisión de Operación Económica del Plan Director".

Para el efecto de ordenar el desarrollo urbano del territorio del Distrito Federal se clasifica en espacios urbanizados, en espacios dedicados a la conservación y en espacios dedicados al mejoramiento de las zonas deterioradas, a la infraestructura, concluyendo con los capítulos referentes a la conservación del patrimonio cultural y a las medidas de seguridad y sanciones.

Se trata de una Ley bastante congruente que como lo dice su artículo 2 deberá, fundamentalmente, preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente, lograr la distribución equilibrada de la población, procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo, y, también que todos los habitantes del Distrito Federal, puedan contar con una habitación digna.

(9) Ver Capítulo V de esta Tesis.

Podemos decir, por lo tanto, que, el uso racional del suelo y del espacio, unida a la adopción de una equilibrada política de población y a la de los asentamientos humanos, están inscritas en el concepto democrático del constante mejoramiento económico, político, social y cultural de nuestro pueblo, bases de las instituciones nacionales y de todos nuestros esfuerzos reivindicatorios.

Ningún esfuerzo disciplinario para comprender los problemas del hombre y sus habitat, es posible llevarlo a cabo hoy a partir de un examen aislado de una parte de la realidad. La planificación urbana es en sí misma un proceso de coordinación, de fases bien definidas y una operación combinada, con varios frentes a la vez.

Su valor integral, depende de las condiciones del medio ambiente y de las actividades pasadas y presentes, de la capacidad creativa para trazar mejoras y proyectos y del medio administrativo para llevarlas a cabo.

Tal proceso reconoce como objetivo básico la promoción del bienestar económico y social, ayudando a crear un medio ambiente mejor, más saludable, más eficiente y más atractivo.

Su papel consiste, por consiguiente, en operar dentro de la amplia estructura de los valores fundamentales, a fin de que se ideen programas específicos para la realización de nuestras potencialidades máximas.

Los problemas básicos, en esta rama pueden referirse a cuáles son las posibilidades óptimas que los factores geográficos del medio ambiente y los recursos naturales, económicos y humanos, pueden producir para el logro de los objetivos básicos de la comunidad, y cómo pueden esos factores y recursos ser empleados para la realización de los objetivos.

El estudio del incremento, distribución, composición y otras características de la población, son por consiguiente, factores básicos de esta planificación.

Las cifras que arrojen esos estudios demográficos son indispensables para obtener conclusiones del pasado y prever el futuro, para conocer el número y características de los habitantes a quienes se deben de suministrar servicios y el número de personas máximo, que debe alcanzar una comunidad.

En resumen, el proceso de urbanización debe incluirse dentro del modelo nacional de desarrollo y debe tener una íntima vinculación con las políticas demográficas y de Asentamientos Humanos.

La creación de organismos de coordinación y apoyo han venido a reforzar esta acción legislativa habiendo quedado constituida ya, la Comisión de Desarrollo Regional y Urbano y el Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano conformado de acuerdo con la Ley de Asentamientos Humanos, por lo que puede decirse que en los tiempos que corren por lo menos se cuenta con instrumentos adecuados para hacer frente al problema.

CAPITULO IV

LAS POLITICAS DE POBLACION Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

En los primeros años de la década de 1960 quedó definitivamente acuñado en el ámbito internacional, el término de "Políticas de Población". Se consideraron en este concepto todas aquellas acciones explícitas o implícitas dirigidas a modificar el tamaño y el crecimiento de la población, su estructura por sexos y edades y su distribución territorial.

Mucho se ha discutido desde entonces acerca del papel, las importancias y el verdadero ámbito de las políticas de población. Sin embargo, no fue hasta 1974 que estos problemas quedaron esencialmente elucidados a través de la experiencia internacional y el consenso logrado en la Conferencia Mundial de Población.

Los Asentamientos Humanos, que "abarcaban la totalidad de la comunidad humana en la ciudad, pueblo o aldea, con todos los elementos sociales, materiales, de organización, espirituales y culturales. . ." representan de conjunto las condiciones de existencia de la población.

La población forma parte de los asentamientos humanos de manera activa, como sujeto y como objeto de su dinámica y esa interacción es al propio tiempo el desarrollo de las propias condiciones de existencia.

El comportamiento demográfico, esencialmente el número de los que nacen y mueren y el número de los que se mueven temporal o permanentemente en el territorio depende sin desconocer que existen mediaciones de las condiciones económicas, sociales, culturales y espirituales en que está insertada la población y de su evolución en el tiempo. Esto se verifica en la historia demográfica del mundo, sus regiones y países.

Las políticas de población que pretenden accionar sobre el comportamiento demográfico, tienen por lo tanto que ser un desprendimiento lógico y coherente de políticas más generales encaminadas al desarrollo integral de las condiciones de existencia de la población, como es el caso de una correcta política de desarrollo de los Asentamientos Humanos.

EL TEMA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL AÑO MUNDIAL DE LA POBLACION.

La Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest, Rumanía durante el año de 1974, año Mundial de la Población, evaluó, discutió y aprobó un amplio cuerpo de definiciones, principios y recomendaciones orientadas a la acción en materia de población y, más específicamente aún, en relación con el diseño o implementación de las Políticas de Población.

El trabajo de la Conferencia abarcó los aspectos más relevantes de las interrelaciones que existen entre la población y las diferentes dimensiones del desarrollo en su concepción más amplia. Sin embargo, quizás el resultado más importante de esta reunión de Gobiernos, no se encuadra exclusivamente en el marco de los problemas demográficos. En efecto, el esfuerzo concertado de los países socialistas y el apoyo de las naciones progresistas de África, Asia y América Latina, reunidas en el Grupo de los No Alineados, constituyó una fuerza suficiente para trasladar los problemas de población al plano de los problemas políticos, económicos y sociales que constituyen los determinantes principales del subdesarrollo y el atraso y la causa primera de los problemas demográficos. La Conferencia estableció en este sentido lo siguiente:

"El verdadero desarrollo no puede tener lugar en ausencia de la independencia y la liberación. La dominación colonial y neocolonial, la ocupación extranjera, las guerras de agresión, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas, continúa estando entre los más grandes obstáculos de la emancipación total y el progreso de los países en desarrollo. . ." (1)

Estos pronunciamientos ofrecen un marco conceptual, inequívocamente progresistas, que representa un punto de partida para el tratamiento de los problemas de población en la Conferencia de Asentamientos Humanos.

La Conferencia Mundial de Población, avanzó en la consideración de problemas mucho más relacionados con los asentamientos humanos y específicamente con el desarrollo rural. Tomó en cuenta al respecto que en una gran parte de los países en desarrollo una alta proporción de población vive en las áreas rurales, principalmente dispersa o en pequeñas localidades, carente de los servicios básicos de la salud y educación y marginada del proceso económico y social.

Por otra parte, considero también que la experiencia de los países desarrollados muestra que las actitudes de la familia en relación con el comportamiento demográfico, específicamente en relación con el matrimonio, el nacimiento del primer hijo, el espaciamiento de éstos y el tamaño deseado de familia, están altamente relacionados con el mejoramiento en las condiciones de vida, de trabajo, de ingreso, etc.

De acuerdo con lo anterior, recomendó a los países en desarrollo que al trabajar en las políticas de desarrollo económico y social, se diera atención preferente a lo siguiente:

"Llevar a cabo intensivos de desarrollo económico y social en las áreas rurales dirigidos a alcanzar un desarrollo agrícola diversificado que aumente la producción y

(2) E/60/19 párrafo 140. La población del desarrollo que están interrelacionados. Las políticas de población son elementos constitutivos de las políticas de desarrollo socio-económicas nunca sustitutos de éste. . . E/Conf. 60/19 Párrafo 150.

el ingreso por habitante, promueva más altos los niveles de educación y permita una expansión efectiva de los servicios sociales. . ."

"Para tales propósitos deben adoptar e intensificar los programas de reforma agraria para crear un apropiado sistema de tenencia de la tierra según las características de cada país. . ."

"Promover programas rurales diseñados para concentrar a la población dispersa en unidades de producción y consumo eficientes y accesibles, en las cuales se provean los servicios sociales básicos. . ."

"Extender cuanto antes los programas y servicios sociales a través de los servicios de educación y salud de forma tal que la población de estas áreas pueda estar en posibilidad de decidir el número y el espaciamiento de sus hijos. . ." (2)

Al considerar los problemas de la distribución territorial de la población y las migraciones internas, se puso de manifiesto el desequilibrio existente entre las áreas rurales y los centros urbanos en materia de servicios básicos y de crecimiento demográfico. En relación con estos problemas la conferencia recomendó:

"Lograr una distribución más racional de la población a través de un desarrollo regional planificado más equilibrado, particularmente en el avance de las regiones menos desarrolladas. . ."

"Los patrones de distribución de la población no deben restringirse a la elección entre áreas metropolitanas y áreas rurales. Deben realizarse esfuerzos para establecer la red de pequeñas y medianas ciudades con el fin de reducir la presión en las grandes ciudades.

"Deben desarrollarse programas para hacer accesible a la población dispersa los servicios sociales básicos consolidándola en centros rurales. . ." (3)

Sobre este mismo tema; pero especificando aún más las acciones de la política de asentamientos humanos en relación con la población, más concretamente con respecto a las migraciones internas y la distribución territorial, se pronunció la Segunda Conferencia Latinoamericana de Población, celebrada en México durante los primeros meses de 1975. Entre los objetivos y metas de las políticas de población se especificó:

"Incidir en la dispersión de la población, las corrientes migratorias, la distribución espacial y la excesiva concentración urbana a través de programas integrales de desarrollo agrario, regional y urbano, de acuerdo al interés de los países y en el marco de sus estrategias globales de desarrollo económico social. Para alcanzar estos objetivos generales se recomiendan los siguientes objetivos específicos:

a) Propiciar la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa mediante la creación de comunidades dotadas de los servicios básicos necesarios para su desarrollo integral.

b) Adecuar la distribución espacial de la población a las posibilidades y requerimientos del desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamientos humanos.

c) Realizar esfuerzos tendientes a establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar las tendencias urbanas, así como mejorar la

(2) E/Conf. 60/19 Resp. I Pág. 28.

(3) E/Conf. 60/19 Párrafo 46.

planificación de los centros de población urbanos y rurales para asegurar una eficaz prestación de servicios" (4)

Como se puede apreciar de lo anteriormente expuesto, la problemática de la población y su relación con el desarrollo rural, regional y urbano, o en otras palabras, con el desarrollo de los asentamientos humanos, fue debatida e incorporada con marcada importancia en las consideraciones y recomendaciones de los foros internacionales mencionados.

Se hace patente, a lo largo de las recomendaciones en materia de políticas de población, tanto relacionadas con el número y espaciamiento de los hijos como en materia de mortalidad y morbilidad y también en cuanto a la distribución territorial de la población y los movimientos migratorios internos, que las condiciones de existencia de la población y su evolución en los marcos del desarrollo económico, social y cultural concebido en toda su amplitud, se fundamentan de manera importante en la política de Asentamientos Humanos.

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA DISYUNTIVA INTERNACIONAL.

La Carta de Derechos y Deberes de los Estados.

Hace todavía algunos lustros la mayor parte de los economistas colocaban a un país en el nivel del progreso, cuando tenían una población urbana muy superior a la que vivía en el campo y su ritmo de desarrollo por la velocidad con que la población campesina se iba incorporando a la ciudad.

En los tiempos que corren todo este tipo de posiciones han resultado aleatorias, debido fundamentalmente a las rápidas transformaciones económicas y sociales que han venido ocurriendo en el mundo contemporáneo.

La idea a que hemos hecho referencia parte del principio de que el crecimiento de las ciudades era el marco por excelencia de la realización del hombre, gracias a que en ella no sólo se conseguía trabajo, sino todo tipo de facilidades, incluyendo culturales. La ciudad con su espejismo de trabajo abundante, vida cómoda, asiento de la civilización, contribuía al progreso absorbiendo a las capas de población marginadas, haciéndolos partícipes de sus beneficios.

Si esa visión hubiese resultado cierta, la América Latina, por ejemplo, sería una región paradisíaca, puesto que para dentro de cuatro años a lo más, se está calculando ya, que el 60% de su población vivirá en esas ciudades.

El informe de la CEPAL que se dió a la publicidad, cuando se anunció la Conferencia de Vancouver, nos dá un panorama, que no es nada halagador del futuro inmediato: En el año 2,000, la América Latina tendrá nueve de las cincuenta mayores concentraciones urbanas, incluyendo a la capital de la República que con sus 31 millones de habitantes será la mayor de todas; Sao Paulo tendrá 26 millones y a Buenos Aires corresponderán 13 millones y 20 a Río de Janeiro.

Otras ciudades como Santo Domingo llegará a tener 3 millones doscientos cincuenta y un mil, y actualmente tiene 929 mil; San José de Costa Rica tendrá 1'200,000, ahora sólo tiene 471 mil; Tegucigalpa de 306 mil llegará a 1:132,000.

En México; Guadalajara pasará los 5 millones de habitantes y Monterrey alcanzará 4 millones. Lima llegará a 12 millones de habitantes de 4 que tiene actualmente.

(4) St/Cepal/Conf. 54/L. 9

Bogotá de 3 millones cuatrocientos mil tendrá 9 millones quinientos mil; Caracas tendrá cuatro millones de habitantes de los 2 que tiene ahora, y la Habana con el mismo número actualmente, pasará a tener cuatro millones y medio. (5)

"Los problemas que se plantearán en este tipo de ciudades —dice la CEPAL— serán múltiples, si no se adoptan programas completos para superarlos. En las megalópolis estos problemas son ya agudos por la intervención del hombre que convierte al medio ambiente en artificial, mientras la atmósfera y el agua de los ríos, lagos y mares, son manifestaciones residuales de un medio natural, profundamente modificado"

"... El estilo de vida de las megalópolis en el año dos mil estará caracterizado por el cosmopolitismo, la despersonalización de los contactos humanos y la alta especialización de las funciones urbanas. Las megalópolis continuarán caracterizándose como centros de mayor importancia económica de la región. Actualmente concentra del 40 al 70% de la producción industrial de sus países. A mediados del decenio de los 60 se estimaba que más de la tercera parte del valor de la producción latinoamericana, provenía de las megalópolis de Buenos Aires, ciudad de México y Sao Paulo".

Acostumbrados como estamos a pensar en el año dos mil con tonos de ciencia ficción, nos pueden parecer prematuros y hasta cierto punto exageradas estas perspectivas, pero para borrar esa impresión, bastará que nos pongamos a pensar que tan sólo faltan 24 años, menos del tiempo del que ha transcurrido desde que Ruiz Cortines era presidente.

Como ocurre con el problema demográfico, las proyecciones para los países ricos (quizás nos debamos acostumbrar a llamarlos así), son muy distintos, principalmente por la estrecha vinculación de los asentamientos humanos con las tasas de crecimiento poblacional: Londres, París, Berlín, Nueva York mantienen el crecimiento de su población en forma equilibrada de manera tal, que ésta sigue siendo la misma que hace cinco años e incluso, empieza a registrar una disminución alrededor del 2% (6).

Este contraste, es de la mayor trascendencia: si la solución adquiere un carácter global, cada día será más difícil por no decir imposible, de obtener la participación en el esfuerzo común de los países que no se sienten afectados por el problema y esto traerá consigo una definitiva escisión en el mundo en cuyo caso sólo habrá una diferencia, entre los que tienen todo, y los que no tienen nada.

Cuando se piensa en este tipo de solución, es decir, en el carácter global, no se busca internacionalizar problemas internos o exigir que los grandes países carguen con una parte de las dificultades ajenas. A cada país le corresponde hacer lo suyo y lo único que puede exigir de los ricos es tan sólo, que vean, con solidaridad humana el problema.

(5) En términos absolutos dice la Cepal, la población de América Latina aumentó en 50 millones durante el decenio de 1950, en 69 millones durante los años 70, lo que significa una población regional de 210 millones en 1960, de 279 millones en 1970 y más de 378 millones en 1980. El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, 1ª. Parte, Pág. 90. Barbara Ward piensa que la población del tercer mundo se habrá duplicado antes del año 2060. Los asentamientos humanos crisis y supervivencia. Pág. 17.

(6) Kingsley Davis. Nos dice que las ciudades de los países industriales han crecido más en extensión que en población, habiendo disminuido por tanto su densidad. La Ciudad. Obra citada. La Evolución de las Ciudades Industriales.

"Actualmente en los países marginados — pudo decir el Lic. Echeverría — el tránsito del campo a la ciudad, a esa vida degradada en las ciudades perdidas y en los tugurios, no implica superación, sino en muchos casos retroceso global y una evidencia más de que la vigente organización es incapaz de resolver los problemas contemporáneos.

En el Tercer Mundo se ha llamado urbanismo al desesperado movimiento de las masas agrarias en busca de una solución humana a su existencia y que lleva a las ciudades la presencia acusadora de la crisis social, con el desempleo, la explotación, y la carencia de servicios básicos de agua, vivienda y escuela. . . . Lo que ha desquiciado la vida de los asentamientos humanos en las áreas periféricas, ha sido el sistema de dominio que actúa a espaldas de los pueblos, el desplazamiento masivo de recursos, y la plusvalía del trabajo, de unas regiones a otras dentro de cada nación y de las naciones pobres a las ricas en el área internacional a cambio de una remuneración unilateralmente fijada e injusta. . . . Cómo podría, efectivamente, retenerse en el campo y en condiciones dignas de existencia a la maréa humana que se desplaza a las ciudades, cuando los precios de los alimentos y de las materias primas son objeto de acaparamiento mercantil y de una infame especulación internacional? ¿Cómo podrá incrementarse la eficiencia productiva de los sectores primarios, cuando frente a esta situación, los implementos de trabajo y la tecnología implican una enorme sangría para nuestra economía?

¿Cómo puede pedirse un esfuerzo persistente y continuo de planeación a nuestros países, cuando muchos de ellos se debaten en la miseria, cuando las prioridades nacionales son obstruidas en el extranjero, cuando su disponibilidad de recursos de todo tipo, dependen de una transferencia arbitraria, insegura y onerosa por parte de los centros del poder, y, cuando las informaciones para la toma de decisiones falsifica la visión del país y del mundo en interés de los más fuertes. . . . ?

"Estamos destinados, dijo por su parte, el premier canadiense, a ser más numerosos, pero para sobrevivir estamos obligados a socializarnos no a tolerarnos, sino a amarnos y este amor, debe abrir todos los cauces de la confianza, de la comunicación y de la solidaridad".

El Ministro de Vivienda y Planeación social de Suecia Ingbar Carlsson, dijo que la equitativa distribución de la riqueza mundial, sólo puede lograrse a través de la comunidad universal, representada en la ONU. Todos tenemos la responsabilidad de hacer posible la solución de los problemas de los países del tercer mundo.

Todos tenemos la responsabilidad de ayudarnos mutuamente para encontrar soluciones nacionales en todos los renglones de los asentamientos humanos y sin la participación gubernamental, dichos problemas, nunca podrán ser resueltos en forma satisfactoria.

Barbar Ward de la Gran Bretaña, manifestó "la certeza de que se requiere el establecimiento de un nuevo orden económico, mundial, para poder solucionar los problemas que enfrenta la humanidad. (7)

Los representantes, cuyos principales puntos hemos mencionado, mejor que

(7) En su obra de Asentamientos Humanos esta autora explica que "Es indispensable encausar a los hombres hacia una toma de conciencia en el sentido de que en el transcurso de las tres próximas décadas las crisis de los asentamientos humanos será el corazón mismo del problema de la supervivencia, solamente

entonces, podrá ser posible movilizar recursos y talentos para enfrentarse con los medios suficientes. Obra citada. Pág. 105.

nosotros han señalado el objetivo de la solución global, partiendo, por supuesto de un nuevo orden económico.

El principio se ha reiterado en reuniones internacionales ya técnicas, ya especializadas, regionales o mundiales, porque a medida que se profundizan en los grandes problemas de nuestra época, se impone siempre la necesidad, independientemente de las ideologías, de abordar y entender las causas, y no sólo sus consecuencias.

Esta tendencia ya no puede soslayarse, en cierta forma explica, porque estas reuniones se han plitizado y casi siempre aprovechadas para exigir y estudiar profunda y resueltamente estos problemas.

Hablar de solución global no necesariamente significa, resoluciones universales válidas en el tiempo y en el espacio para todos y cada uno de los países. Partir de un mismo punto de vista, no significa forzosa y necesariamente llegar a las mismas conclusiones. Por solución global, debe entenderse, una solución de todos los problemas a partir de sus causas, pero también una solución en la que la responsabilidad sea de todos.

Por eso creemos importante que Echeverría haya reiterado en Vancouver que la CNU sigue siendo el mejor escenario para fincar el entendimiento entre los pueblos que la transformación de la convivencia mundial reclama.

Sin duda puede hablarse de una historia en que los fracasos sean mayores que los éxitos, por lo que a este organismo internacional se refiere, pero mientras la humanidad no encuentre una mejor solución o un mejor instrumento para hacer frente a los problemas mundiales, la ONU habrá de ser el único instrumento capaz de hacer frente a los problemas.

El 19 de diciembre de 1974, México entró con paso firme a la historia diplomática contemporánea al aprobar este organismo la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados del Presidente Echeverría, por el 98% de la población terrestre. Al aprobarse, se reiteró la voluntad mundial de reforzar y acelerar el nuevo orden económico internacional.

Al mismo tiempo, el Presidente Luis Echeverría señalaba el 7 de Octubre de 1975 en la Asamblea General de la ONU que la Carta era un instrumento de dimensión universal y que se había encaminado a encontrar un punto de acuerdo global. Un universo de concreciones colectivas que hiciera posible la implantación de un nuevo sistema económico mundial.

Si en todos los foros se abre la idea de un necesario orden mundial, si este criterio es cada día compartido por un mayor número de países, el mundo sabe que la única disyuntiva posible, en cuando a sus problemas se refiere, incluso el de asentamientos humanos, es la aplicación de ese nuevo orden, de esa nueva Carta, y a no dudarle, es el catálogo más eficaz que en estos momentos se ha ideado para contribuir al equilibrio y al desarrollo pacífico de la humanidad.

EL CAMBIO SOCIAL Y EL RETROCESO

La experiencia histórica.

La Independencia de México, consumada en 1821, dejó casi intacta la estructura colonial. Las reivindicaciones planteadas por Hidalgo o por Morelos fueron eliminados de los programas de quienes asumieron el mando del nuevo país. Hubo cambios políticos, pero no sociales.

Quedó en pie una estructura social corporativa. Por encima del poder civil se levantaban rígidos y desorbitados privilegios representados en fueros, ya fueran eclesiásticos o militares. Un sistema opresivo y de castas mantenía un monopolio cultural económico, además de injusto, paralizante e improductivo.

El interés del "cuerpo" era superior al interés de la colectividad; la lealtad hacia la nación, se había menguado por el espíritu corporativo excluyente y egoísta; no había unidad sino una fragmentación.

Para consolidar la independencia había que destruir los estancos, liberar a las fuerzas integradoras para hacer surgir a la nación que apenas apuntaba, había que conjurar las tendencias centrífugas, en fin, era menester llevar a cabo una profunda reforma social.

Roto el vínculo con España se planteó el conflicto entre los defensores del statu quo y los partidarios de la transformación, entre centralistas y federalistas, entre liberales y conservadores.

"Nuestros principios son esencialmente conservadores, afirmaba don Lucas Alamán, para después declarar al referirse a la República ". . . que México había roto con su pasado adoptando instituciones y principios ajenos condenándose a la anarquía".

El partido del retroceso, como lo llamó el doctor Mora, luchaba por un poder centralista, por la preservación de las fuerzas, por el tutelaje de las conciencias. El partido del progreso sostenía la necesidad de una constitución que regulara el ejercicio del poder y el disfrute de las libertades generales, por la desaparición de privilegios y monopolios y por el federalismo como salvaguardia de la autonomía de las provincias.

El conflicto fué prolongado y sangriento. Los contendientes se alternaban en el poder, y cada intento de reforma correspondía automáticamente una reacción violenta y contumaz. Fracasó una primera generación de liberales, no sin dejar importantes precedentes. Valentín Gómez Farías, José María Luis Mora, Mariano Otero, fueron derrotados por los oligarcas herederos del sistema colonial.

La Constitución de 1857, fué el fruto de la Revolución de Ayutla, fué abjurada por un presidente que no estuvo a la altura de ese momento. Pero la autoridad por ministerio de ley recayó en un hombre que habría de defender el principio de legalidad, en una guerra civil y frente a una intervención extranjera. El Presidente Juárez llevó a la victoria los principios de la transformación.

La Reforma hizo transitar a México de una sociedad tradicional a una sociedad civil. Se secularizó la vida pública y los valores hasta entonces sacralizados para hacerlos inalterables; se impulsó la radiación de las relaciones colectivas, abriéndose el camino a nuevos cambios. Se fincaron las bases para acabar con los fueros que co-

tablectan, regímenes jurídicos diferentes para los distintos cuerpos, y con ello, se logró la integración normativa, elemento indispensable para la formación de una verdadera y auténtica comunidad social.

Se planteó por primera vez la necesidad de promover la integración estructural por medio de la educación general, finalmente la Reforma implicó una integración política y se inició así la organización racional del Estado hasta entonces inexistente.

La generación de la Reforma fue la promotora de este cambio y *mutatis-mutandis* vivimos hoy momentos semejantes a los suyos, en donde el cambio es la única solución posible.

En diferentes coyunturas históricas, después de la Revolución posterior, lanzada a superar las deficiencias de liberalismo y a liquidar problemas ancestrales no resueltos en los tiempos que corren, se ha desatado una revisión de métodos y una rectificación de desviaciones. En esas condiciones la experiencia de la reforma no sólo es inspiración, sino experiencia.

"Subsisten graves carencias que pueden poner en peligro nuestras conquistas, - afirmó el licenciado Echeverría al tomar posesión de su cargo" - alentar las tendencias conservadoras, que han surgido a lo largo de un periodo de estabilidad, equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado. Repudiar el conformismo y acelerar la evolución general, es en cambio mantener la energía de la revolución.

Planteadas estas posiciones desde el principio de su acción política no ha dejado de convertirse cotidianamente en hechos concretos, en medidas prácticas y en iniciativa de leyes.

Se ha tratado de una Reforma al interior de nuestro proceso revolucionario. En toda transformación provocada, se pueden distinguir dos etapas: acceso al poder de la nueva fuerza beligerante y utilización del mismo para la reconstrucción de la nueva estructura social conforme a la ideología triunfante. La segunda etapa, debe entenderse es más prolongada, porque dentro de ella se realiza la verdadera y auténtica transformación.

La Revolución Mexicana emprendió la tarea de edificar una sociedad moderna, productiva, democrática y equitativa. En el decurso de toda obra de tal magnitud se generan, inevitablemente, desequilibrios, desviaciones, errores técnicos y hasta corrupción. Además, hay que señalarlo, el cambio social no es absolutamente equilibrado, al contrario parece que la asincronía le es inherente, siempre hay sectores de mayor desarrollo y aspectos que requieren de mayor acumulación de recursos y de experiencias.

Ahora bien, no por ser inherente al cambio revolucionario, las desviaciones, dejan de ser peligrosas para la subsistencia del movimiento, más aún pueden desvirtuarlo definitivamente.

Es el valor fundamental necesario e indispensable para comprender la Revolución Mexicana y sus intentos de Reforma.

Persisten desequilibrios geográficos. Por razones históricas y naturales, el desarrollo ha tendido a restringirse a zonas favorecidas y amplias extensiones de nuestro territorio popular, aisladas de cualquier progreso: una política de descentralización ha sido diseñada para generar una mayor homogeneidad económica y social en la República.

Existe una dolorosa desigualdad entre la población mexicana.

Las condiciones de existencia de ciertos grupos corresponden a etapas avanzadas, en tanto que las de otros más numerosos, se mantienen en niveles de particular retraso, casi colindantes con la vida infrahumana. También ha sido atacada con celeridad esta anomalía: diversos instrumentos se están utilizando, desde una programación de la redistribución del ingreso, hasta una nueva legislación agraria, pasando por la modernización del sistema crediticio.

El desmesurado aumento de la población, el crecimiento urbano desequilibrado, el hacinamiento en las grandes urbes y la secuela de males interminables que le son inherentes, han provocado el establecimiento de una nueva política, tanto en el orden demográfico como urbano, tendientes a corregir las desproporciones sectoriales y regionales de nuestro marco geográfico cuya creciente agudización, cual espada de Damocles, el ritmo de nuestro desarrollo.

Estas modificaciones posibilitarán un grado creciente de integración y de participación sociales, la superación de la marginalidad, la creación de nuevas formas de socialización y de nuevos tipos humanos, así como el mejoramiento de la vida cotidiana en las ciudades.

Estamos en pleno movimiento y por lo tanto, y de acuerdo con nuestro sentir hay que decir como Juárez, que los partidarios del retroceso y de los abusos acechan la oportunidad para restablecer su antiguo predominio, por lo que es preciso redoblar nuestro trabajo y nuestra vigilancia para contrariar y destruir sus tendencias anti-patrióticas.

En los últimos meses se han puesto en acción las fuerzas regresivas, temen al cambio, al progreso a la independencia económica y se resisten directa o solapadamente a cualquier modificación que afecte sus sistemas de estratos cerrados o aceptar los cambios valorativos implícitos en el desarrollo.

Esta posición corresponde a la misma actitud rezagante de los que intentaron en su época traer a un monarca extranjero, frente a la vocación republicana del pueblo. Las manipulan los mismos que quieren la libertad pero sólo para ellos y aceptan la sumisión ideológica a una potestad extranjera o a aquellos que identificados con los principios igualitarios, desean intocada la propiedad.

Frente a estas posiciones está nuevamente el pueblo que pretende marchar con la historia; está nuestro sistema democrático que permite el debate abierto, respetuoso e institucional.

La respuesta de los miembros del Congreso de la Unión a un planteamiento indispensable como lo es el trazo de una política definida en materia de asentamientos humanos, significa un rotundo mentís a tales posiciones. Claman por la libertad y el respeto a la propiedad, pero sólo en su libertad y la propiedad que defienden sin entender que la concepción de la Revolución Mexicana solo comprende esa libertad y esa propiedad, en función de la colectividad, de la utilidad pública, y de la comunidad nacional.

Por otro lado no creemos que el orden y el cambio social se excluyan en una sociedad revolucionaria; se lucha contra las fuerzas que buscan constreñir el poder, a la función de perpetuador de los privilegios.

Nuestro orden transformador sólo está contra aquellos que obedeciendo intereses del exterior quisieran levantar barreras contra el progreso.

La violencia revolucionaria es estéril frente a este tipo de orden, porque existe en él

una inalterable lealtad a la nación y a las concepciones sociales que regulan la vida del país.

Nuestros principios revolucionarios se asientan sobre el consenso colectivo, politiza cuadros populares, define la estrategia e integra nacionalmente en formas objetivas y comunes al pueblo.

Por el orden revolucionario, México implementa el cambio social que es también acuerdo mayoritario.

Lo anterior no agota las distintas dificultades a que habrán de enfrentarse los futuros conductores de nuestra sociedad. La expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos presenta desde este enfoque, como el principio inquestionable a partir del cual será posible obtener una solución racional, congruente e históricamente válida a los problemas que confronta la actual sociedad mexicana; y lo más importante esta solución que implica — a no dudarlo — un nuevo cambio revolucionario, fue tomado democráticamente y por la vía institucional.

CAPITULO V

BASES CONSTITUCIONALES. REFORMAS A LOS ARTICULOS 27, 73 y 115 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

Como hemos visto uno de los principales problemas que afronta la república es el del crecimiento demográfico explosivo, el aglomeramiento desordenado en las ciudades, la irreversible migración interna del sector rural a las áreas urbanas, la escasa o nula capacidad económica de las grandes mayorías, por lo cual no resulta extraño que ese inmenso conglomerado humano desborde las estructuras materiales e infrinja la ley vigente, pero a la vez el precarismo, la invasión de propiedades particulares y del estado, el poblamiento anárquico y caótico, los cinturones de miseria o las ciudades perdidas son, entre otros, los grandes males que están aquejando a la comunidad mexicana, como realidad insoslayable.

Por otra parte, como lo señaló el Presidente Echeverría, "El multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte un déficit de habitación principalmente de la popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana y propicia al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación de la tierra. El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población debido a las causas antes señaladas, ha ocasionado en muchos países, entre otros el nuestro, sistemas y subsistemas macrocefálicas de ciudades que provoca también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos.

La situación antes descrita aplicable al México y también a otros muchos países, ha motivado que muchos de éstos de las más diversa estructura social, económica e ideológica, hayan definido políticas para regular dichos fenómenos, y a crear los marcos jurídico institucionales necesarios, para asegurar la fundación y el crecimiento ordenado de las ciudades para beneficio de toda la colectividad y no para el beneficio de unos cuantos.

La constitución de 1917 no contaba ninguna norma relacionada con el orden urbano, por considerar que era de carácter local y por lo tanto en los términos del artículo 124, materia reservada a los estados, máxime, que el artículo 121 del propio ordenamiento constitucional consagra el principio de que los bienes e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación. Sin embargo, en el ejercicio de las facultades de la federación, ésta había venido realizando acciones determinantes para el desarrollo urbano con relación a la tierra, aguas, bosques, vías generales de comunicación, energéticos, contaminación ambiental entre otras. Si bien es cierto por otro lado, que bajo diversos nombres, como "leyes de planificación" de "fraccionamientos" de "zonificación" o de "desarrollo urbano", fueron expidiéndose en casi todos los estados de la república, normas de este tipo que pretendían reglamentar con un especial criterio el crecimiento de las ciudades estableciendo a su vez los planos reguladores para evitar la anarquía en el desenvolvimiento citadino, no había sido posible, dada la multiplicidad de elementos que concurren dentro de la problemática urbana, definir una política única, o asignar facultades exclusivas a cualquiera de los niveles de gobierno, cuestiones éstas todas que a la larga vinieron impidiendo, la posibilidad de establecer una racional y objetiva planificación de desarrollo urbano de la república.

Un crecimiento sano y equilibrado de los centros de población urbanos depende de un crecimiento con similares características del sector rural. Sin embargo, en esta estrecha interrelación e interacción entre uno y otro sector concurren una serie de materias y competencias que corresponden de acuerdo con nuestro sistema constitucional, a la federación, a los estados y a los municipios, cuyas acciones es necesario vincular en el marco de una estrecha colaboración y coordinación. Para que esta colaboración sea posible es indispensable contar con un conjunto de normas mínimas de carácter general, que den coherencia y efectividad a la acción y a las políticas que apliquen todas las autoridades del país en esta materia. A todas estas consideraciones y propósitos respondieron las reformas de los artículos 27, 79 y 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas constitucionales recientes establecen en el nivel constitucional y del derecho público la responsabilidad política que tiene el estado para fundar y ordenar los centros de población. Así el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en vigor, confiere a la nación, la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, en atención a la función social que debe tener la propiedad y a la facultad que tiene la propia nación para imponer modalidades a la propiedad privada se faculta al estado mexicano para imponer las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, pudiendo establecer las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Es decir la reforma mencionada, con respecto irrestricto de los principios consagrados por el constituyente del 17, confiere a la nación la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar de su conservación buscar el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Debe aclararse además, que tal disposición no se apega al sentido tradicional de la reforma urbana, puesto que no está enfocada básicamente a la expropiación o eliminación de la propiedad privada, como podría esperarse para la consecución de una plena función social de la propiedad urbana, toda vez que tanto las modalidades a la propiedad y los objetivos de la misma están orientados a regular su ejercicio a fin de planificar el crecimiento o la formación de los centros de población de acuerdo al interés y a la utilidad pública.

Al precisarse en la Constitución que esta regulación será siempre en beneficio social, se ordena al legislador ordinario que atienda las necesidades de la comunidad nacional de una manera principal cuando dicte nuevas disposiciones legislativas.

Una de las aplicaciones de este precepto consistirá en revisar la legislación administrativa en materia de recursos naturales en lo que se refiere a su aprovechamiento por los particulares para que las concesiones permisos y licencias se conformen a este principio de beneficio social y no sean instrumentos públicos que sirvan más a los intereses privados que a las necesidades sociales.

Por su parte, el artículo 73 en su nueva fracción XXIX-C, como es sabido facultó al congreso para que expidiera las leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La esencia del sistema federal es la distribución de competencias entre la federación original, y que es lo que le da funcionalidad y estructura a esta forma de gobierno. El facultar al congreso federal a expedir leyes que establezcan la concurrencia de los diversos niveles del gobierno en materia de asentamientos humanos, no sólo es congruente con ese sistema sino es también útil y necesario para encauzar la solución de estos problemas con base en un esquema de responsabilidad institucional compartida por la federación, el gobierno de los estados y el municipio.

Es decir la Constitución, consagra una organización de República federada, que diferencia de manera clara lo que corresponde a la Federación, a los estados, a los Municipios y al Distrito federal.

La materia urbana ha correspondido de manera fundamental a los ayuntamientos y de un modo complementario a las autoridades locales bajo el régimen de facultades expresas, consagradas por la Constitución.

Este esquema tradicional de instrumentos legales ha resultado insuficiente, para resolver la problemática de la cuestión urbana, independientemente de que en algunos casos ese mismo sistema haya obstaculizado la colaboración activa de la federación y de los municipios.

La reforma en consecuencia establece nuevas posibilidades y medios de colaboración y apoyo recíproco entre los tres niveles de gobierno, percibiéndose una acción coordinada y compartida frente a la acción aislada y dispersa o frente a la acción autoritaria centralizada contraria a nuestra tradición política, y a nuestro ordenamiento Constitucional.

La reforma constitucional, tomando en cuenta la diversidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, adicionó el artículo 115, con las fracciones IV y V con el objeto de reafirmar la facultad de los estados y de los municipios para expedir, dentro de la esfera de sus particulares competencias, las leyes y

los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley reglamentaria, así como para establecer los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno que les permitan planear y regular de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que formen o tiendan a formar una continuidad geográfica por estar situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Dos aspectos quiséramos destacar de esta reforma y es el relacionado con la fracción IV del artículo 115 que expresamente determina que los estados expedirán leyes sobre asentamientos humanos, disposición ésta que se debe a que siempre se ha entendido que diversas materias de desarrollo urbano son de su competencia.

Por su parte los municipios, como entidades de gobierno, pueden expedir reglamentos y disposiciones administrativas en estricta aplicación y cumplimiento de las leyes locales de asentamientos humanos y de los planos respectivos.

El precepto confirma de manera expresa el propósito del legislador de mantener y fortalecer el sistema federal de gobierno adoptado por el pueblo de México en uso de su facultad soberana.

En concordancia con el principio clave de esta forma de gobierno, a la federación corresponde las facultades que de manera expresa le asigna la constitución y los que no le han sido otorgadas se entienden reservadas a los Estados; en las constituciones locales donde se distribuyen las atribuciones que corresponden a los Estados y a los Municipios.

Tomando en consideración estos principios, la fracción IV confiere a la Ley local la función de recoger las instituciones que una Ley Federal reglamentaria establezca en lo que se refiere a la regulación de los recursos naturales y al establecimiento de modalidades a la propiedad privada para los fines de desarrollo urbano.

La competencia de aplicación de la Ley Local De Desarrollo Urbano por cercanía al fenómeno urbano, corresponde a los Ayuntamientos. Tradicionalmente a estos órganos les ha correspondido de manera principal la realización de las obras y la prestación de los servicios de carácter urbano que en muchas ocasiones han entrado en conflicto con los otros niveles de gobierno por lo que puede decirse que la reforma del mencionado artículo revitaliza los instrumentos jurídicos y, en lugar de oponer a los poderes entre sí, distribuye competencias de manera tal que en una forma coordinada los diferentes niveles de gobierno encaren y resuelvan en el ámbito de sus competencias el problema de urbanización.

La fracción V se refiere al caso patente que se vive en las áreas metropolitanas en donde Municipios o Estados se ven rebasados por corrientes demográficas. Ese es el fenómeno que los especialistas han llamado de conurbación. En esta hipótesis el federalismo se fortalece mediante la colaboración, el auxilio y apoyo recíproco de la federación, los estados y los municipios.

2.-OBJETIVOS

Atendiendo a los fines sociales y el interés público que se va a proteger conforme al espíritu del párrafo III, del artículo 27 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, de 20 de Mayo de 1976, declara en su artículo primero que sus dispo-

siciones son de orden público y de interés social especificando que tiene por objeto:

1. - Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

2. - Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

3. - Definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes prohibiciones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En el artículo 2o. se formulan las definiciones concernientes a lo que debe entenderse por asentamientos humanos. La radicación de un determinado conglomerado demográfico físicamente localizado en una área por centro de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal y las que se reserve para su expansión futura y por Sector Público Federal, Las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal con capital mayoritario del Gobierno Federal y demás Instituciones Públicas.

A efecto de orientar la aplicación de las disposiciones legales respectivas, así como las políticas y planes, que se formulen, el artículo 3o. establece que la ordenación y la regulación de los asentamientos humanos perseguirá entre otros fines, aprovechar, en beneficio social, los elementos naturales susceptibles de aprobación, a buscar el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y del campo y hacer una distribución equilibrada de los centros de población, integrándolos al desarrollo nacional.

Todos estos principios se llevarán a cabo como lo dispone el art. 4o. a través del Plan Nacional, de los Estatales, de los Municipales y de los de Ordenación de las zonas conurbadas.

Añadiendo, que los planes de desarrollo urbano deben publicarse para su debida divulgación en los periódicos oficiales y en los nacionales de mayor circulación y en los locales cuando corresponda. Resulta importante señalar que los planes estarán a disposición del público interesado en las oficinas en que se lleve a cabo su registro y que deberán establecerse para el efecto.

El artículo 5o. se refiere a la obligación que tienen las autoridades de los municipios, de las entidades Federativas y de la Federación, de proveer lo conducente, en la esfera de sus respectivas competencias, para llegar al objetivo esencial de que se cumplan los planes correspondientes y de que se observen en sus pormenores las disposiciones de la Ley y los demás que tiendan a complementarla.

El artículo 6o. determina que dichas autoridades deben de promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos. Para que sean, escuchados durante la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos; es decir que siempre existirá la oportunidad de que antes de que se adopte algunas medidas sobre los planes de desarrollo urbano, los sectores que pudieran resultar afectados con ellos, tendrán la oportunidad de externar sus opiniones, lo que será de gran importancia pues al fin y al cabo, las resoluciones que se tomen podrán ser congruentes con las necesidades de la población.

En todo proceso de planeación la definición de objetivos es el paso primero y fundamental. De esta manera debe decirse que la planeación urbana, en términos de desarrollo, no puede comprenderse sino sólo dentro de la gran perspectiva de la planeación nacional. Con base en este principio todos los planes de desarrollo urbano, locales o municipales, deben concordar en forma completa y definitiva con los objetivos nacionales de desarrollo urbano.

El plan nacional de desarrollo Urbano previsto por el artículo 4o. deberá contener, en consecuencia, las líneas generales de desarrollo urbano del país y las diversas opciones que puedan presentarse para su cabal realización.

Los principios generales en última instancia deberán estar vinculados a las demandas planteadas por nuestra realidad y a los recursos disponibles.

La mera enumeración de los diversos planes en nacionales, estatales y municipales y de conurbación implica el reconocimiento de una jerarquía de acuerdo con los niveles de gobierno existentes en nuestro medio sin que esto signifique al fin y al cabo que el inferior no pueda influir sobre el superior. La Ley sin embargo sólo hace referencia del contenido del plan nacional de desarrollo urbano sin que esto lo extienda a los otros planes por lo que puede pensarse tan solo para determinar sus referencias que los planes estatales estarán referidos fundamentalmente al aspecto económico, mientras que los municipales incluirán elementos específicamente urbanísticos, determinando los usos del suelo y los elementos de infraestructura, equipamiento y servicio.

El plan en todo caso debe considerarse como un instrumento jurídico derivado de un acto administrativo, por lo tanto de eficacia general con igual valor que un reglamento ya que de ello derivará su eficacia.

3. DE LA CONCURRENCIA Y DE LA COORDINACION

Con el artículo 8o. se inicia el capítulo II que es donde se establece las facultades concurrentes de las autoridades Municipales, Estatales y Federales, en el ámbito de su jurisdicción, independientemente, de que en otros preceptos, se enumeren facultades específicas para cada una de estas autoridades.

Los juicios que deben tomarse básicamente en cuenta, en la elaboración del Plan Nacional de desarrollo urbano son establecidas en el artículo 10o.

El plan es definitivo, para las resoluciones de los problemas que traen consigo los asentamientos humanos, de manera que en él deberán incluirse, las necesidades de la población en cuanto a su estructura dinámica y su distribución; el diagnóstico sobre la situación del desarrollo urbano, la problemática de los asentamientos, las proyecciones a la demanda global, las metas por alcanzar y su estrategia.

Interesante resulta, la posibilidad que contempla la ley, de someter ese plan a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión coordinación y encausamiento a corto, mediano y largo plazo de todas las acciones y medidas que se requiera para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo urbano, armónico equilibrado y justo sin perjuicio de las diversas opciones que ofrezcan su más oportuna realización.

Dentro de este contexto de concurrencia y coordinación puede decirse que al-

gobierno federal le tocará vigilar e instrumentar, en el ámbito de su competencia, la aplicación de la ley, elaborar los planes federales de desarrollo urbano y por conducto de la Secretaría de la Presidencia, celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, coordinar la elaboración y ejecución de los planes federales de desarrollo urbano, proponer a las dependencias del sector público anteproyectos del plan nacional del desarrollo urbano; elaborar, presentar prevenciones al plan nacional de desarrollo urbano, ejecutarlo y evaluarlo; participar en los procesos de conurbación entre dos o más entidades federativas; recabar información de todo tipo sobre desarrollo urbano, asesorar a los municipios y a los estados que lo soliciten en la elaboración de sus respectivos planes y proponer la fundación de los centros de población.

Así mismo, por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Ejecutivo Federal convocará, cuando se haya hecho una declaratoria de conurbación a Gobernadores y Presidentes Municipales para los efectos de construir una comisión, que presidida por el Secretario de la Presidencia será la encargada de ordenar y regular el desarrollo de dicha zona.

A su vez a los Estados, les corresponderá de acuerdo con la competencia que actualmente ya tienen, expedir la Ley de desarrollo urbano de su localidad, dictar los decretos que proceden sobre fundación en centros de población y determinar sus límites, establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación en el ámbito de los territorios municipales de su entidad, celebrar convenios de carácter complementario con la federación, entidades federativas o municipios, establecer los recursos, defensas, procedimientos y tribunales competentes relacionados con la ordenación de desarrollo urbano así como el proceso de expedición de los decretos, los cuales deberán considerar los estudios y las opiniones técnicas, y fijar los delitos y las penas a los infractores de la ley.

Los ayuntamientos por su lado quedan facultados para tomar la participación que les asignen las leyes de los estados, en la elaboración y revisión del plan municipal de desarrollo urbano, ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación del plan y darlo a publicidad una vez aprobados, ejecutarlo y dar a conocer la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, proveer lo referente a inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población, proponer la fundación de centros de población, participar en la planeación de los procesos de conurbación, celebrar convenios de carácter complementario con la federación o los estados, proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacionales y estatales.

En lo referente a esta distribución de competencias, la exposición de motivos de la ley que estamos estudiando, expresó: "Que la problemática urbana difícilmente podría quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, por los múltiples ~~elementos~~ materias y atribuciones que concurren a la misma. . . sólo, ~~agregó~~ mediante planes elaborados y ejecutados por la federación los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos, de acuerdo con sus respectivas competencias ~~en una~~ perspectiva semejante podrá lograrse la ordenación de los centros urbanos de población, así como aprovechar al máximo, los recursos de que dispone el plan."

La concurrencia en materia de asentamientos humanos, se basa en normas de coor-

dinación y colaboración entre las entidades participantes en el desarrollo urbano, respetando los ámbitos y las esferas de competencia que ya poseen, de acuerdo a nuestro sistema constitucional. Por tanto, estimamos correcto hablar de concurrencia local entre las autoridades del Estado y las Municipales, toda vez que ello constituye un principio apegado al espíritu de las normas de nuestro régimen constitucional.

En la legislación de diversas Entidades Federativas, dentro de las que destacan las de los Estados de México, Jalisco y Nuevo León entre otros, se contemplan normas que prevén la concurrencia de las autoridades estatales y municipales en materias relacionadas con comunicaciones, obras públicas, y en aspectos relativos al mejoramiento urbano y a fraccionamientos, etc. De ahí que sea conveniente recoger estas experiencias y adecuar la concurrencia que actualmente se da entre los Gobiernos de los Estados y los Municipios, para el tratamiento y aplicación de medidas específicas, a fin de fortalecer este principio derivado de nuestras instituciones jurídicas y vigerario en la praxis como base para la solución de los problemas, especialmente de aquellos que genera el crecimiento urbano incontrolado.

La participación ciudadana constituye el principio sobre el cual se erige la existencia y la preservación de las instituciones demográficas del país y, por ende, es la base para acelerar nuestro proceso de desarrollo. Con apego a estas ideas, la Constitución General de la República y la Ley General de Asentamientos Humanos, postulan la necesidad y la obligación por parte de las autoridades del país, de auspiciar una mayor participación ciudadana, a efecto de intensificar las tareas relacionadas con la solución de la problemática de los asentamientos humanos.

Dentro de este contexto, la Legislación sobre Desarrollo Urbano existente en las distintas entidades del país, contiene vigorosos mecanismos de participación de los sectores organizados de la población para el estudio y formulación de planes y programas vinculados a la planeación y regulación del fenómeno urbano.

A manera de ejemplo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, preve en el artículo 24, la intervención de la ciudadanía a través de las Juntas de Vecinos así como de Colegios Profesionales, en la formulación de los planes parciales. Estos planes, por constituir instrumentos de aplicación concreta en el ámbito urbano, con participación de quienes pueden resultar afectados, resultan, de vital importancia, toda vez que ello asegura en forma considerable, el cumplimiento y logro de los fines que en ellos se tracen.

De igual forma, la Ley de Planeación y Urbanización del estado de Jalisco, así como la Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo del Estado de México, y la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado de Nuevo León contienen importantes medidas que auspician la intervención de los habitantes de esas entidades en los procedimientos encaminados a la elaboración y revisión en su caso, de las políticas y planes específicos para el desarrollo de los centros de población de sus Entidades.

En base a lo antez expuesto, podemos afirmar que los temas relacionados con la concurrencia de las autoridades estatales y municipales y el de la participación de los sectores organizados de la población para la planeación y regulación del crecimiento urbano, serán de los de mayor importancia, toda vez, que su intervención por tener una relación directa con la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano Estatal y Municipal y con la determinación de las provisiones, destinos, usos y reservas, la

eficiencia y agilidad de los mecanismos participativos, dependerá en gran parte, el éxito en el cumplimiento de los mismos y en la realización de los objetivos de la política local en materia urbana.

Por otra parte, dentro de este contexto de concurrencia que contengan las Leyes Locales de Asentamientos Humanos, tratamiento especial deberá merecer lo referente a la elaboración, revisión y ejecución de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano. En la legislación de la mayoría de los Estados de la República, ya se habla de planes directores, planes reguladores, planes para el desarrollo físico y urbano, y en el caso del Distrito Federal, se preve la elaboración de un plan director integrado por el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas, para ordenar los destinos, usos, reservas y provisiones de su territorio y el mejor funcionamiento y urbanización de sus espacios.

No obstante la existencia de instrumentos como los antes señalados, es pertinente aclarar que entre un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, un Plan Director y un Plan Regulador existen diferencias de fondo entre ellos, toda vez que los planes Estatales de Desarrollo Urbano, aún cuando éstos se refieren al ámbito de una Entidad Federativa, su contenido se caracterizará por incluir diagnósticos y proyecciones del problema de los asentamientos humanos en la entidad correspondientes, así como por la fijación de metas posibles por alcanzar, para lo cual deberán fijarse las líneas generales de desarrollo urbano y las diversas opciones y estrategias para su más oportuna realización. Estos lineamientos y políticas que se determinen en el Plan Estatal de desarrollo urbano son los que precisamente servirán como marco de referencia con apego a los cuales se guiarán los Estados y los Municipios en la formulación de planes reguladores o de otra naturaleza.

Así pues, los planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano por ser los instrumentos específicos con base en los cuales se van a encauzar las acciones de las autoridades gubernamentales; las normas que al respecto se establezcan en las leyes locales, deberán contemplar los mecanismos o autoridades encargadas para su formulación, el contenido de los mismos así como el procedimiento a seguir para su elaboración y en su caso para la revisión de ellos.

Ahora bien el plan nacional de Desarrollo Urbano deberá elaborarse conforme a un procedimiento muy exigente que puede esperarse sirva de ejemplo a los procesos de elaboración de los otros planes. La elaboración y revisión del plan queda encomendado a una Comisión que se integra con las dependencias que señala el Presidente de la República y que será presidida por el Secretario de la Presidencia.

Como se advierte, la Ley intenta establecer un orden técnico en la elaboración del plan nacional con una amplia intervención de entidades del sector público y del sector privado con intensa intercomunicación.

Para estos efectos fue expedido recientemente el Decreto que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, a la que se le aseguró la función de coordinar la elaboración del plan nacional y supervisa su ejecución mediante un proceso permanente de análisis y evaluación. El Decreto en su artículo 10. establece la forma en que ha de quedar integrada esta Comisión o sea por Subsecretarios de diversas Secretarías y por Directores de instituciones descentralizadas y fondos de vivienda la cual será presidida por el Secretario de la Presidencia.

La importancia de esta Comisión resalta de inmediato si se entiende que será la en-

cargada de coordinar la elaboración del plan nacional de Desarrollo Urbano.

Por ello resulta inconveniente que en su integración se haya considerado tan sólo a Subsecretarios, cuando son justamente los Secretarios los candidatos más idóneos para configurarla para darle una mayor jerarquía, pero no solamente en cuanto a su integración sino además en cuanto a sus facultades a fin de que no sea un simple organismo de consulta, sino fundamentalmente ejecutivo. Resulta adecuado por lo demás que desde el punto de vista administrativo se encuentre presidido por el Secretario de la Presidencia, pero si desde este punto de vista parece adecuado, desde el punto de vista político, parece que no. Por lo mismo considerando la experiencia que en este sentido se tiene, será más efectiva que la Comisión, sea presidida por el Presidente de la República e integrada por los Secretarios de Estado y demás funcionarios que en el artículo 10. se señalan.

4. DE LAS CONURBACIONES

Un aspecto relevante de la ley es el relativo al tratamiento de los problemas de conurbación, para reglamentar lo previsto en la fracción V del artículo 115 constitucional.

En forma discrecional, se considera como zona de conurbación la comprendida en un diámetro de 60 Kms., ubicada en el territorio de dos o más estados considerando como centro el límite político de dichas entidades.

De acuerdo con la ley, los problemas de centros conurbados o que tiendan a serlo se estudiarán y solucionarán con la participación coordinada de la federación, estados y municipios. A ellos corresponde acordar la ampliación en las zonas conurbadas.

Establecida la conurbación o su tendencia, el presidente de la República hará la declaratoria correspondiente, la cual será publicada en el Diario Oficial de las Entidades Federativas respectivas, para que en un plazo de 30 días se instale la comisión que debe estudiar y resolver los problemas, la cual se integrará por los Gobernadores y Presidentes Municipales y por el Secretario de la Presidencia quien en representación del Gobierno Federal presidirá la comisión.

La comisión en cuestión deberá elaborar los planes de ordenación urbana de la zona en un plazo no mayor de 180 días, debiéndolo someter a la consideración del Presidente de la República debiendo vigilar, aprobada la resolución, el de los gobiernos estatales, los ayuntamientos y el propio Gobierno Federal, instrumente en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones adoptadas. Cuando el fenómeno de conurbación se presenta en territorio de dos municipios, pero dentro de una sola entidad federativa, las leyes locales establecerán los mecanismos y estudiarán el caso y resolverlo, una vez que tengan los elementos para hacerlo.

Si bien es cierto que el fenómeno de la conurbación como tal, no ha sido afrontado a través de disposiciones específicas por parte de las Entidades Federativas, sin embargo, del análisis de la Legislación de algunas de ellas se desprende la existencia de principios orientados a sentar las bases para acciones de carácter intermunicipal que coadyuven a la solución de los problemas derivados de una continuidad física, económica y social entre dos o más Municipios de un mismo estado.

La ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, en sus artículos 114 y 155, al tratar lo relacionado con obras por cooperación que deben ejecutarse en

jurisdicción territorial de dos o más municipios, consigna la participación de los Consejos de Colaboración Municipal respectivos, así como la intervención que deberán tener la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado así como el ayuntamiento o ayuntamientos respectivos, para los efectos de aprobación definitiva de las obras proyectadas.

No obstante lo anterior, las Legislaturas de los Estados al formular las respectivas Leyes, además de considerar las importantes experiencias y las características propias de sus entidades, juzgamos que es de suma importancia la necesidad de que consideren la conveniencia de integrar comisiones de conurbación formadas por el Gobernador del Estado y por las representantes de los municipios comprendidos en la conurbación, con el objeto de establecer sobre bases comunes de carácter permanente, los planes y programas a desarrollar que permitan un desenvolvimiento armónico y equilibrado de dichos Centros de Población en beneficio de sus habitantes.

5. DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD

Con el propósito de establecer principios rectores, bases comunes y un lenguaje similar que funde y apoye las acciones que realicen los tres niveles de gobierno, en materia de desarrollo urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos, en el Capítulo II intitulado "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población", conceptualiza los objetivos, la naturaleza de ellos y la filosofía social que debe animar los actos de planeación y regulación, de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las ciudades, así como la determinación de las declaratorias de usos, provisiones, destinos y reservas de áreas y predios.

Esencialmente la ley que estudiamos, encuentra su fundamento no sólo en la Constitución General de la República, sino también en los principios de nuestro derecho social, lo que se evidencia en su sentido profundamente humanístico, democrático y participativo, que respeta las bases del pluralismo mexicano y establece sólidos fundamentos para la eficaz solución del problema urbano del país.

Por eso tiende a fortalecer y extender el derecho de propiedad y al mismo tiempo a terminar con privilegios creados al amparo de un individualismo intransigente que se opone a la regulación estatal de la vida social, aún cuando esta, persiga el bienestar colectivo mediante la armonización de los intereses particulares. De aquí que el derecho de propiedad tenga que ser ejercido con un sentido social.

En estas nociones se nutre, precisamente el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, cuando establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

En consecuencia, que "las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques" son modalidades que la nación, a través del H. Congreso Constituyente Permanente, ha impuesto a la propiedad privada respetando los dos elementos que constituyen la modalidad: ningún ha expresado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; el carácter general y permanente de la norma que le impone y la modificación de este el derecho de propiedad.

Las modalidades antes mencionadas, introducen un cambio general en el sistema de propiedad que implican una "limitación" de este derecho, como ha dicho el más alto tribunal del país que ha señalado también que "los efectos de las modalidades que se

imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".

El señalamiento expreso de las nuevas modalidades a la propiedad privada que consigna el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, por fijarle con toda claridad sus alcances, viene a fortalecer el derecho de propiedad en virtud de que esta iniciativa de ley, como reglamentaria de dicho párrafo y la instrumentación que en su momento realicen las propias comunidades interesadas, tendrán que ajustarse invariablemente al texto constitucional.

A mayor abundamiento, en la última fase de aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, cuando en razón de causas de utilidad pública, se llegue a privar a un particular de un bien inmueble de su propiedad, deberá hacerse exclusivamente a través de expropiación, para atender a una necesidad pública inmediata y mediante indemnización.

De aquí que lejos de atacarse o desconocerse el derecho de propiedad, se está garantizando su ejercicio, toda vez que tales modalidades presuponen la existencia del derecho de propiedad, pero sobre todo el respeto al mismo. Estas garantías las establece no una ley secundaria sino que las consagra precisamente nuestra ley fundamental.

Justamente el artículo 41 de esta Ley, establece que cuando el cumplimiento de estos planes implique el empleo de cualquiera de los medios indicados en el artículo tercero, y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente por causa de utilidad pública proveya a la expropiación de la misma de conformidad con las leyes de la materia que fueran aplicables.

Lo que significa que cuando los planes determinen zonas y predios para destinos públicos, los bienes señalados deberán ser adquiridos por el Estado en los términos de las normas de expropiación, cubriendo a los propietarios la indemnización que señala la Constitución, quedando a cargo del gobierno la ejecución de las acciones y obra correspondiente.

Disposición esta que se completa con lo que dice el artículo 47 de que las tierras que se encuentren en explotación minera, agrícola o forestal o que sean aptas para este tipo de explotación, deberán destinarse preferentemente a dichas actividades de las que sólo podrán retirarse, para ser incorporadas al proceso de urbanización, de acuerdo con la legislación especial sobre estas materias.

Cuando en los procesos de urbanización se comprendan terrenos ejidales y comunales los ayuntamientos en cuya jurisdicción queden indicados deberán hacer las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación necesarios según las disposiciones de la Ley General de Reforma Agraria. Por lo que se refiere a la determinación de la causal de utilidad pública para la adopción de estas medidas no se deja a la interpretación subjetiva del poder público, pues se establece expresamente en la Ley, que las causas de utilidad pública son el cumplimiento y ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de los tres niveles de gobierno, los decretos que señalen provisiones para la fundación de centros de población, la ampliación de las áreas urbanas y sus zonas de reserva territorial y los que definan, destinos y usos tendientes al mejoramiento y conservación de los centros de población.

La Ley que nos ocupa por otra parte, es respetuosa y congruente con el sistema de garantías constitucionales.

Al señalar de manera precisa las atribuciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, de acuerdo con mandamiento constitucional y conforme a lo que establezcan los ordenamientos locales y municipales correspondientes, se otorga seguridad jurídica a los ciudadanos y se respeta la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la constitución.

De la misma manera, cuando se preve que los gobiernos de las entidades federativas establecerán los recursos, las defensas, los procedimientos y los tribunales competentes se está respetando la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. A mayor abundamiento está prevista la participación de la comunidad en la elaboración de los asentamientos humanos.

Si bien es cierto que los ordenamientos vigentes en la materia, en las distintas entidades de la República, por razones obvias no contemplan de manera expresa la terminología empleada en la Ley General de Asentamientos Humanos, también lo es, que en general, la mayor parte de dichos ordenamientos, entre los que destacan los de los Estados de Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Distrito Federal entre otros, apuntan en algunos casos de manera expresa o implícitamente, los conceptos de uso del suelo, de destinos, de reservas y de provisiones, así como importantes principios normativos reguladores de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Es de todos reconocido el principio de que la regulación del uso del suelo y su encauzamiento hacia el interés público por parte del Estado, es base fundamental para la planeación del desarrollo y el progreso de los pueblos. Esta idea que se recoge en la legislación de la mayor parte de las entidades federativas dentro de las que se encuentra la del estado de México, en la que en el artículo 4o. de la Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo se señala como materia de la misma; el ordenamiento urbano rural, el régimen del suelo, creación de nuevos centros de poblamiento, organización y reconstrucción de los centros de población existentes, y, planificación urbanística y su ejecución.

Estos objetivos son explicados en forma amplia en varios de los capítulos de la citada Ley, en los que se precisa de manera clara, las bases y elementos a considerar en la determinación del régimen del suelo, en las limitaciones o modalidades a la propiedad, así como lineamientos a observar para la creación de nuevos centros de población.

Por su parte, la Ley del Urbanismo y Planificación del Estado de Nuevo León en diferentes capítulos establece las normas conforme a las cuales, deberá procederse a la zonificación de los centros de población, a la determinación del uso de los espacios y edificaciones, a las características que deberán satisfacer las vías públicas, así como otro tipo de obras destinadas a la prestación de servicios públicos, señalándose al mismo tiempo, los principios y sus alcances que, estimamos, coinciden plenamente con los postulados del artículo 27 constitucional y con los principios rectores de la Ley General de Asentamientos Humanos.

De esta manera, podemos afirmar que este ordenamiento y los que se encuentren en situación similar, al efectuar las adecuaciones pertinentes para estar en consonancia con la Ley General de la materia, deberán considerar la inclusión de los principios jurídicos definidos por la Ley fundamental en su artículo 27 y por la Ley

Reglamentaria correspondiente, con el objeto de que todas las leyes locales de asentamientos humanos respondan por una parte, a la filosofía social y humanista de nuestra Carta Magna y, por otra, se unifique el contenido y la terminología de su legislación en la materia, al de las nuevas instituciones jurídicas plasmadas en la Ley Suprema del País.

La garantía de tránsito emanada del artículo 11 Constitucional, no se vulnera. Por el contrario, la ley tiende a evitar la especulación desmedida del suelo y hacer posible que la mayoría de los mexicanos tengan viviendas adecuadas y no sólo cuenten con la libertad de cambiar de domicilio sino que tengan la posibilidad real de hacerlo. Estamos pues, frente a una ley dinámica y flexible que evitará que los problemas urbanos rebasen a la legislación existente para regularlos, ya que prevé mecanismos de adecuación de los planes de desarrollo urbano frente a la cambiante realidad social.

Por decenios, México estuvo rezagado en materia de derecho urbano. Mientras que en múltiples países se regulaban y planeaban los asentamientos humanos, en nuestro país éstos se desenvolvían de manera anárquica haciendo más compleja la problemática nacional, y por lo mismo, más difícil su solución. Esta última reflexión nos permite comprender plenamente la trascendencia de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Su adopción significa no sólo actualizar nuestro derecho positivo, sino el inicio de una etapa nacional de planeación en la que el rumbo del país no será definido circunstancialmente, sino atendiendo las necesidades y requerimientos de nuestra población.

Los propósitos de justicia social establecidos en nuestra constitución han quedado fortalecidos o incrementados con este nuevo ordenamiento, que se incorpora a otras disposiciones legales que constituyen la estructura jurídica a partir de la cual habrá de edificarse un México cada vez más justo y mejor.

5. — COMENTARIOS Y OBSERVACIONES A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y A LA INICIATIVA DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Antes de ser aprobada la Ley de Asentamientos Humanos, fue debatida públicamente a través de la prensa, del radio y la televisión. Eméritos maestros de la Facultad de Derecho, así como distinguidos profesionistas hicieron especiales observaciones en relación con su contenido y estructura jurídica.

La Opinión Pública por su parte, se mantuvo expectante ante esta singular polémica, que motivó entre otras cosas que fueran examinados los textos legales, tanto de la Reforma Constitucional como de la Iniciativa de Ley.

Calmados ya los ánimos que se encendieron por el motivo de la expedición de la ley han quedado sin embargo los argumentos que se utilizaron con su carácter de tesis jurídicas y que en todo caso han de servir para conocer mejor su espíritu, su letra y su sentido.

Sin pretender abarcar todas y cada una de las observaciones que a la reforma y a iniciativa se hicieron, nos interesa destacar los principales argumentos que se utilizaron y la contestación que a ellos se dieron.

A. TESIS DEL LICENCIADO IGNACIO BURGOA

1. La Reforma a la fracción XXIX-C del artículo 73, faculta al Congreso para legislar en materia demográfica.

2. En relación a las adiciones introducidas al artículo 115 Constitucional, se reconoce a los municipios una especial atención, consistente en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines señalados en el párrafo 5o, del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal sobre la materia.

3. Los estados tienen la misma facultad, la cual se desempeña por conducto de sus correspondientes legislaturas. Esta identidad de facultades propiciará una dualidad en la legislación, que traerá consigo el caos normativo.

4. Existe un desplazamiento Inconstitucional de las facultades del Congreso a los estados o a los municipios, cuando se faculta a los gobiernos locales para expedir leyes y a los municipios para dictar decretos y disposiciones administrativas sobre destinos, usos y reservas es decir, que ellos están también facultados para imponer modalidades a la propiedad privada.

5. También es contraria -- de acuerdo con esta tesis -- a la garantía de motivación legal que consagra la 1a. parte del artículo 16, toda vez que confiere a las autoridades municipales, atribuciones arbitrarias, pues habilita a los Ayuntamientos para determinar, sin sujeción a ninguna norma abstracta y general, los distintos usos provisiones y reservas en relación con predios urbanos.

B. TESIS DEL LICENCIADO FELIPE TENA RAMIREZ

1. Debe tenerse poro Constitucionalmente correcta la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, principio de la Constitución Originaria de 1917, extensiva ahora a los Asentamientos Humanos.

2. El ejercicio de esta facultad y en relación a los Asentamientos Humanos, la Nación puede afectar, la propiedad urbana de los individuos, sin que ello implique por sí mismo una violación a las garantías individuales.

3. En este caso no se requiere la previa audiencia de acuerdo con jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que asienta que la garantía de previa audiencia no está comprendida dentro de los requisitos que señala el artículo 27. No existiendo contradicción porque es evidente que en el primer caso se establece una regla general para derechos subjetivos mientras que el segundo ampara, garantías sociales que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales.

4. La nueva facultad del Congreso consiste, ante todo, en implantar la concurrencia de actividades entre el Gobierno Federal los de los estados y el municipio, en el ámbito de sus respectivas competencias; lo que significa que la ley que expide el Congreso no puede trasladar al Gobierno Federal, facultades que son propias de los estados o de los Municipios o viceversa: entenderlo de otro modo, sería trastornar el Sistema Federal y el régimen Municipal.

5. El Congreso de la Unión parte de señalar sus propias facultades para participar en la concurrencia tiene una facultad nueva que es la de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público en materia de Asentamientos Humanos.

6. Aunque a primera vista la fracción IV identifica en el mismo tratamiento a los estados y al municipio, sin embargo la identidad no existe, ni conforme a dicha fracción ni mucho menos dentro del marco de nuestra Organización Constitucional.

7. Por lo que toca a los estados, la expedición de sus leyes corresponde a las respectivas Legislaturas titulares únicos de la función Legislativa, jamás a los Ayuntamientos.

8. Cuando la fracción IV del artículo 115 establece que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes reglamentos y disposiciones administrativas, significa que a los estados les corresponde, a través de sus órganos legislativos y ejecutivos la expedición de leyes y reglamentos, mientras que a los ayuntamientos solo les toca la adopción de medidas aplicativas en prosecución de aquellos ordenamientos.

9. La fijación de las hipótesis en que deba operar el beneficio social en menoscabo de la propiedad particular, solo a la ley corresponde fijarlas precisamente por tratarse de la aceptación de, una garantía individual; no cabe pensar siquiera que puede a merced de autoridades no legislativas el señalamiento empírico de estas situaciones.

10. En consecuencia los ayuntamientos por no ser órganos legislativos carecen de competencia para fijar por su cuenta, situaciones generales o particulares que afecten o puedan afectar la propiedad urbana de los individuos.

C. TESIS DEL LICENCIADO GABINO FRAGA

1. Las adiciones al párrafo tercero del artículo 27 no cambian su sentido. El municipio no puede imponer modalidades a la propiedad privada ni ha previsto que esas modalidades sean los únicos medios para realizar la ordenación y control de los ordenamientos humanos.

2. La edición de la fracción XXIX.-C del artículo 73 sólo autoriza al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y los Municipios, pero no lo faculta para someter a los estados, todas las prescripciones de dichas leyes ni a las instrucciones que dicte el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Estado y de otras de sus dependencias.

3. La fracción 4o. de artículo 115 de la constitución incurre en la aberración de conceder a los municipios facultades legislativas con grave quebranto al sistema de separación de poderes que es básico en el orden constitucional.

4. Las facultades que se dan a los municipios para expedir decretos imponiendo esa afectación es francamente Inconstitucional.

5. Como las afectaciones a la propiedad privada solo pueden realizarse cumpliendo con los requisitos de legalidad y de competencia que consagran los artículos 14 y 16 Constitucional, si esos requisitos no llegaran a cumplirse se cometería una confiscación de bienes prohibida por el artículo 22 de la propia constitución.

D. TESIS DEL LICENCIADO ALVARO URIBE SALAS

1. La fracción XXIX.-C del artículo 73 constitucional, no faculta al congreso para legislar en materia demográfica, sino para establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos Humanos.

2. La fracción IV del artículo 115 confiere la facultad legislativa a los estados, porque la facultad de legislar es de la competencia de estos a través de sus congresos y no de los municipios como lo disponen con toda claridad los párrafos últimos y penúl-

timo de la fracción IV del propio artículo 115.

3. De acuerdo con el párrafo 3.º del artículo 27 es a la nación a quien compete imponer modalidades a la propiedad privada.

Es más, este párrafo anuncia las modalidades que habrá de definir la Ley Federal "Provisiones, usos, reservas y destinos de bienes, aguas y bosques".

La ley cumple con esta función pues define en su artículo 37 a los destinos como "Previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicio y fines públicos", a los USOS como "previsión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares" a las PROVISIONES como "Delimitación de las áreas destinadas al establecimiento de un nuevo centro de población" y a las RESERVAS como "previsión y localización de predios que tengan por objeto el futuro crecimiento de un centro de población.

4. El Congreso está facultado para imponer modalidades a la propiedad privada por medio de formas abstractas, pero corresponde a las autoridades administrativas determinar procedimientos con base en la Ley.

Tomando en cuenta lo antes expuesto, debemos empezar por hacer una división, que será la de aquellos que han combatido la Ley porque han sentido que afectan sus intereses, éstos son los que se oponen a que se descongestionen las grandes urbes y a que las cargas del proceso urbano sea distribuidos equitativamente, es decir, ellos no se oponen a la Ley, a lo que se oponen es a que se mejoren las condiciones de vida de la población rural y urbana y a que se aprovechen en beneficio social los elementos susceptibles de apropiación, porque ello afecta su situación económica y personal; y la de aquellos juristas cuyas observaciones sólo tuvieron el objetivo de hacerla más adecuada, más funcional, sin artimañas ni falsos principios de legalidad que sólo han escondido a través del tiempo intereses personales y oscuros, entre ellos están los que razonaron de buena o de mala fé que la Ley violaba el Estatuto Constitucional y afectaba las garantías individuales de los mexicanos,

Aunque considerados a groso-modo los puntos de vista expuestos que corresponden a distinguidos y eméritos jurisconsultos por nuestra parte, los hemos querido presentar, de manera tal que en lo fundamental quedan concentrados los principales argumentos jurídicos que se esgrimieron y las contestaciones que se fueron dando, pues ello nos ha ayudado a definir, ubicar y conceptualizar nuestros principales puntos de vista, y que en seguida nos permitimos enumerar: PRIMERO:- Que la Ley General de Asentamientos Humanos es el instrumento ideado por la Comunidad Nacional para que, con firmes bases jurídicas, se realicen acciones que terminen con los asentamientos humanos no controlados que consideren provisiones adecuadas para determinar el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población, para que se corrijan los fenómenos provocados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población y para armonizar plenamente los derechos particulares, con los derechos de la sociedad en beneficio colectivo.

SEGUNDO:- No se trata en consecuencia de alterar el rumbo fuera de los principios emanados de la Constitución General de la República, sino de reconocer que a la nación en el ejercicio pleno de su soberanía le corresponde dictar las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para regular los Asentamientos Humanos y planear y dirigir el desarrollo de los Centros Urbanos ordenan-

do y jerarquizando los esfuerzos a fin de evitar duplicidades y tareas inútiles.

TERCERO:- La Ley, es un ordenamiento rector que establece tan sólo las Instituciones y principios generales a los que deberán ajustarse las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, y a la que deberá ceñirse la acción administrativa de los diferentes niveles de Gobierno. Por esto mismo no puede decirse que la actividad legislativa esté terminada. Por el contrario esta actividad se inicia apenas: los Estados deberán expedir a través de sus congresos locales sus respectivas leyes urbanísticas, los ejecutivos locales deberán reglamentarlas, los municipios habrán de expedir las ordenanzas municipales en la materia, y éstos seguirá necesariamente la labor interpretativa judicial a través de la jurisprudencia así como la práctica administrativa y la interpretación doctrinaria.

CUARTO:- La Nación eligió, para regular el fenómeno de los Asentamientos Humanos, una solución integrada contraria a la que venía prevaleciendo hasta antes de la expedición de la Ley. Es decir estamos en presencia de una Ley, fundamentalmente general, que centraliza en primera instancia la actividad legislativa estatal, así como las acciones administrativas. Bajo este punto de vista debe señalarse el peligro que entraña, dado los tres niveles de gobierno que tendrán competencia en el orden urbanístico, el que aparezca un mosaico de soluciones heterogéneas. En consecuencia el régimen de planeación debe prever este peligro y de instituir una coordinación técnica especial y específica que coordine la acción de los planes y de los órganos gestores.

QUINTO:- La Ley expresamente no determina que los planes pueden ser leyes reglamentarias, decretos o simplemente actos administrativos. Sin embargo si los planes han de tener alguna fuerza vinculatoria entre los diversos niveles de gobierno y respecto de los particulares, deben ser considerados como especiales instrumentos jurídicos de eficacia general identificables a los reglamentos en cuanto a su generalidad y permanencia.

SEXTO:- La Ley de Asentamientos Humanos, establece como obligación para las autoridades de los municipios, de los Estados y de la Federación el promover la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los planes de desarrollo urbano. Esta participación, cuyas características quedan aún indefinidas, es una garantía de éxito para los planes, ya que implica un compromiso para la comunidad, que al participar hace suyo el plan.

SEPTIMO:- Consideramos sin embargo que esta participación, no puede limitarse a entidades formales designadas por las autoridades, como en el caso de la junta de vecinos del Distrito Federal, sino que debe reconocerse explícitamente el derecho de la población a constituirse libremente y sin condicionamiento previo. Asimismo, debe reconocerse el derecho que tienen a redactar sus estatutos y reglamentos, a elegir sus representantes y a estructurar su organización interna y a obtener la personalidad jurídica necesaria. Deberá reconocerse el derecho que tienen tales organizaciones de participar en la toma de decisiones relativas a los planes urbanos, y para que esto sea posible, deberán tener acceso a una información precisa y oportuna en todos los asuntos relacionados con estos planes.

OCTAVO:- La Ley no establece normas confiscatorias, ni suprime el derecho de amparo, ni tiene ninguna disposición que permita aplicaciones retroactivas y menos aún presenta la posibilidad de que alguna autoridad sin competencia jurídica tome

resoluciones en materia de desarrollo urbano.

NOVENO: - A los municipios no les concede facultades legislativas ni se permite el de que se puedan ejercer competencias sin sujeción a las normas jurídicas y menos aún quedan facultados para dictar normas de carácter general que pudieran implicar modalidades a la propiedad privada.

DECIMO: - Deben tenerse como una doctrina constitucional, apoyada en los textos de la Carta Magna Mexicana que al hablar en el Artículo 27 de la "Propiedad originaria" de la Nación y del "Dominio directo" que tiene la misma Nación sobre ciertos recursos naturales así como al atribuir al estado el "Dominio Eminente", no se consigna la competencia o jurisdicción sobre tan importantes materias en forma exclusiva a la federación, sino que la Nación equivalente a estado se encuentra representada para el ejercicio de la autoridad política, por los dos distintos niveles de gobierno que auxilian en nuestro Estado Federal: El Gobierno de la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

DECIMO PRIMERO: - La materia urbana no puede ser ajena a la jurisdicción de los estados sino que ella, es esencialmente propia de la competencia local y por otra parte, los Estados miembros no están desprovistos o incluidos de participar de la facultad soberana de imponer aquellas modalidades a la propiedad de los particulares que dicte el interés público o que sean en beneficio social de la comunidad de las entidades federativas.

DECIMO SEGUNDO: - Es cierto, como se ha afirmado en el debate público suscitado sobre la iniciativa de la "Ley General de Asentamientos Humanos", que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en varias ejecutorias que formaron jurisprudencia, que sólo la Federación, a través del H. Congreso de la Unión, puede establecer la modalidad a la propiedad privada previstas o autorizadas en el Artículo 27 de la Carta Magna, identificando así la Nación en el Gobierno Federal o en la Federación, y excluyendo de esa importante facultad a los Estados.

Pero contra esta inconstitucional jurisprudencia, establecida más con un criterio político que con apego a la doctrina y a la historia, y con base en circunstancias del momento; cabe expresar que dicha jurisprudencia desapareció de las recopilaciones de nuestro Tribunal Máximo, al reconocerse su falta de fundamento o su carencia de criterio válido. Así puede consultarse en la reciente obra editada por esa H. Suprema Corte de Justicia, en la que ya no aparecen las tesis número 853 y 854 de la Recopilación del año de 1948, repetidas bajo los números 833 y 834 en la correspondiente al año de 1955.

DECIMO TERCERO: - La Filosofía que le da origen encuentra sus raíces más profundas en los principios humanísticos de la Revolución Mexicana. El pretender mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, el pretender erradicar los lamentables contrastes que se perciben en los centros urbanos del país es ajustarse a esos principios.

DECIMO CUARTO: - La Ley no trata de repartir las casas de los particulares, ni alojar extraños en sus viviendas. Lo que quiere es impedir el despojo de los predios rurales invadidos por las ciudades, lo que se propone es regular el crecimiento urbano para evitar el incremento artificial en el precio del suelo y para evitar también especulaciones con el valor de la tierra.

DECIMO QUINTO:- La labor legislativa que reglamenta los aspectos urbanísticos no estará acabada hasta que no se creen los órganos encargados de instrumentarlos y ejecutarlos. Es evidente la necesidad que existe de complementar esa estructura jurídica, con organismos que permitan llevar a la acción los planes y por otra parte garantizar el control del desarrollo urbano.

DECIMO SEXTO:- La norma debe ser coherente con la realidad, es preciso que los reglamentos sean instrumentos realistas con aplicabilidad y beneficio general.

DECIMO SEPTIMO:- Es decir, si se concibe la planeación urbana como un acto de gobierno, cada acción debe estar perfectamente apuntada desde el punto de vista legal.

DECIMO OCTAVO:- La Ley de Asentamientos Humanos y su congeneres la de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no deben verse como una panacea sino tan sólo como un punto de partida para el establecimiento de una estructura jurídica. Por lo mismo deben agilizar la expedición de leyes y reglamentos que instrumenten las leyes mencionadas y sus planes respectivos. La instrumentación de leyes deberá buscar la constitución de un verdadero sistema de normas, con su función y su ámbito de competencias perfectamente definidos.

CAPITULO VI

ESSENCIA DEL DERECHO

1. — **Conceptos fundamentales.** El derecho urbanístico, tal como lo conciben estudiosos de diversas nacionalidades, es una rama jurídica de reciente aparición, sujeta a principios que le son propios y que lo diferencian y caracterizan en forma autónoma e independiente. Es importante, señalar sin embargo, que el cambio físico a que han quedado sujetas las ciudades a través de la historia, han obligado a los hombres de todos los tiempos a dictar especiales normas, tendientes a embellecer las ciudades, a controlar su crecimiento, así por ejemplo, es posible encontrar en la historia del milenario Egipto, documentos a través de los cuales se pretende regular el crecimiento de sus ciudades; en la inscripción de Tel-el Amarna pueden apreciarse diversas disposiciones relacionadas con el crecimiento de la ciudad, con la altura de los edificios, con las circunscripciones de las áreas libres y de las superficies destinadas a usos privados o públicos. En el famoso Código de Hammurabi se encuentran así mismo, manifestaciones jurídicas relacionadas con la ordenación urbana.

A través de las cartas de fundación de las ciudades Helénicas, Grecia por su parte dejó plasmadas los criterios urbanísticos de Hippodamus. En ellas aparecen reglamentaciones relacionadas con la inmigración, el tamaño de las ciudades así como su aprovisionamiento.

Roma a través de su derecho civil dejó a la posteridad un conjunto de normas reguladoras de la propiedad, de la posesión, de la copropiedad, del usufructo y la servidumbre.

Las Instituciones romanas en este sentido, tienen como característica especial la regulación del espacio, con respeto y restricto del derecho de propiedad, principio que como en su oportunidad anotamos con algunas pequeñas variantes prevalece hasta la época moderna encrustado en casi todos los Códigos de la mayoría de los países; justamente, su fundamento empezó a variar solo hasta muy entrado el Siglo XX en el que el intervencionismo del Estado y el triunfo de los principios sociales, lo afectaron dando lugar dentro de los países democráticos, a las modernas Instituciones de derecho público, cuya última manifestación es el derecho urbanístico.

Atendiendo a esta sintética referencia histórica, es posible afirmar que desde tiem-

po remotos el hombre ha tenido la necesidad de expedir leyes y ordenamientos jurídicos especiales para atender la utilización y apropiación del espacio, punto central del actual derecho urbanístico.

En lo antedicho, hemos hecho uso de un concepto muy amplio del derecho urbano, pero ahora nos interesa señalar que de acuerdo con su contenido, lo que ahora llamamos el derecho urbano está condicionado por el carácter histórico de una época y de un Estado y por las condiciones geográficas y etnográficas respectivas.

En términos generales esto resulta muy natural, pues carecería de sentido la pretensión de aplicar conceptos urbanos elaborados para un pueblo que se halla en una etapa de diferente desarrollo económico social. No es menos importante tener en cuenta las premisas históricas como factor determinante del derecho urbano, pues no puede dejar de tomarse en consideración su progresiva formación y en cuya génesis es posible encontrar sus elementos estructurales; se habla ahora sin embargo de un derecho urbanístico porque se aspira a la unificación substancial de las diversas normas que regula el urbanismo, aún cuando, como dice Martín Bassols Coma, debe reconocerse que este todavía carece de fronteras precisas, inclusive en la realidad extra-jurídica (1).

En este orden, resta a discusión todavía si este derecho es autónomo o no, criterio que se deriva de que durante mucho tiempo los principios jurídicos del urbanismo se gestaron dentro del cuadro general del derecho administrativo.

Desde este enfoque, el derecho urbano aparece en su especial proceso de desarrollo como un derecho de plena autonomía, sobre todo en algunos países en donde se ha alcanzado ya, la autonomía legislativa, es decir que posee ya una serie de cuerpos legislativos, diferentes a otras ramas del derecho; autonomía doctrinaria desde el momento en que se han conformado principios específicos que lo distinguen de otras ramas jurídicas y autonomía administrativa, derivada de que las normas establecidas en las leyes que se aplican fundamentalmente a través de órganos específicos.

Sin embargo, el grado de autonomía que ha alcanzado el derecho urbano de un país a otro o de un continente a otro es esencialmente diverso.

2. — Objeto del derecho urbano. — De primera impresión, parece que el objeto del derecho urbano solo se refiere a lo específicamente urbano, sin embargo a la altura de nuestro tiempo esto ya no es así, dado que el nuevo concepto de la urbanística ha superado su significado etimológico, extendiéndose su objeto más allá de la ciudad, abarcando todo el territorio, de manera que en la actualidad, lo urbanístico no significa lo urbano sino más bien, el suelo, por lo que puede decirse que el suelo en toda la extensión de la palabra, es el principal contenido de la disciplina urbanística (2).

Ella obliga a buscar su objeto específico y diferencial; a este respecto el Lic. Alarcón Segovia nos dice que el objeto específico del derecho urbanístico vienen a ser las conductas públicas o privadas que inciden directa o indirectamente en la forma y estructura de los asentamientos humanos, en razón de la creación, utilización y apropiación del espacio social; apreciando, que como rama del derecho este no es un comportamiento estanco, por lo que puede afirmarse que es objeto propio del derecho urbanístico las conductas de incidencia indirecta, concluyendo en consecuen-

(1). — Consultar Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español. (181812-1956) Martín Bassols Coma. Pág. 49.

(2). — Federico Spantigati. Manual de Derecho Urbanístico. Pág. 29.

cia que ese derecho es complejo desde el momento que en él concurren principios de derecho administrativo y fiscal que oscurecen su pretendida autonomía.

De estos principios se desprende, que el objeto del derecho urbanístico es la de limitación territorial de un futuro centro de población, la construcción de la infraestructura y su equipamiento básico, es decir estos son actos públicos, que inciden creando espacio.

La apropiación del suelo urbano y en general de los bienes inmuebles es también objeto de este derecho, y estas "conductas" se manifiestan ya en los decretos de expropiación, ya en contratos de compra-venta y de permuta, aún cuando aquí ya el derecho urbano, necesariamente comparte aspectos del derecho privado (3).

Señalados estos objetos específicos, que en particular nosotros aceptamos, pasamos a referirnos algunas de las definiciones que de este derecho se han venido elaborando.

3. — Definición del derecho urbanístico. — La definición del derecho urbanístico, se concretó durante mucho tiempo a mencionar su aspecto meramente material, por lo que tan solo pues se hacían resaltar las normas reguladoras del desarrollo de la ciudad.

En contraposición a este enfoque para el italiano F. Spantigati el derecho urbanístico está apoyado en las siguientes premisas: Una primera constituida por los planes urbanísticos o sea por los actos del poder público que regulan la sistematización y la utilización del suelo; una segunda conformada por la propiedad urbana propiamente dicha, es decir, el derecho de los sujetos públicos y privados a la utilización del suelo que les pertenece, según las modalidades que dicte el interés público y una tercera constituida por los elementos de aplicación de la normación urbanística, por el juego de controles y sanciones que garantizan la correspondencia entre la utilización de los bienes y las prescripciones del poder público. Por ello la disciplina urbanística es para este autor, un sistema unitario, un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí de manera que el desenvolvimiento y la comprensión de una institución no es posible sin la simultánea comprensión de las demás. (4).

Es decir, el conjunto normativo que forma la disciplina jurídica administrativo del derecho urbano obedece a las siguientes categorías: Normas rectoras de la planificación, normas instrumentales del control, fomento y servicio, así como normas auxiliares de administración, tributarias y procesales.

Las normas de planificación son los elementos de clasificación ejecutoria y elaboración de los planes; las de control, la aplicación, sistematización, registros, así como las sanciones de las más diversa índole; y las de fomento y servicio serán aquellas que establecen financiamientos, extensiones fiscales, asistencia técnica, etc.

Para Martín Bassols el derecho urbanístico no es sino una categoría histórica. Ello permite, según este autor percibir la importancia creciente de la jurisdicción del urbanismo, la constatación de que la técnica jurídica del urbanismo, nace, germina y

(3) — Consultar la ponencia del Lic. Andrés Alarcón Segovia, titulada La Problemática de la Legislación urbana y su estado actual en Europa Occidental. Posibles soluciones a corto y mediano plazo en México dictada en el Seminario sobre aspectos jurídicos de desarrollo urbano los días 24, 25 y 26 de sept. de 1976 en la ciudad de Coahuila, Estado de Morelos.

(4) — F. Spantigati. Obra citada. Pág. 71.

se desarrolla en el marco del esquema institucional e ideológico del derecho público y en especial del derecho administrativo, dado que la proyección material del urbanismo requiere la presencia en todo caso de la administración pública (5).

Consideremos sin embargo que al derecho urbanístico, debe vérsese con ojos diferentes, no simplemente si es o no autónomo, si ya está conformado o en preparación o si simplemente porta en su esencia las huellas de lo histórico, sino más bien como un problema de relación entre una organización social y un conjunto de normas de conducta que se están produciendo; ante esto debe decirse que la tarea a realizar es la de conformar un derecho urbano adecuado a la nueva realidad y para ello es preciso darle unidad y coherencia de manera tal que ese derecho sea una especial herramienta con la cual se pueda hacer frente a las exigencias sociales de nuestros tiempos.

Así pues, el derecho urbano tiene como elemento constitutivo la realidad social y por eso es, el producto de la dialéctica entre la forma que son las normas y la vida política y social.

Debe en consecuencia, sobre todas las cosas y principalmente sobre todos los formalismos jurídicos resaltar la novedad relevante de este derecho y que es sin duda su carácter eminentemente social ya que su substratum principal, atiende no al interés privado sino fundamentalmente a los intereses públicos.

Se admite, — reflexionando en torno al tema — que el éxito de los asentamientos humanos proviene únicamente de una mejor planificación, pues si se deja todo al azar, el hombre será incapaz de crear asentamientos humanos donde sea agradable vivir.

La sobrepoblación, la contaminación, la distribución de la población, el crecimiento caótico de las ciudades no ha de desaparecer por sí mismo, dependerá hoy que repetirlo de la adopción de una política enfocada hacia el hombre porque al fin y al cabo la meta de cualquier esfuerzo sigue siendo el hombre.

Dentro de los requisitos indispensables de esta política está el control de la utilización de las tierras, los inventarios precisos de los recursos de cada país y el establecimiento como complemento de la anterior de un derecho urbano donde se sistematicen todas las normas relacionadas con ese acontecer, es decir, las referentes al crecimiento de las ciudades, a su planificación, a las formas de control respecto de las propiedades públicas o privadas a las restricciones sobre la utilización, la zonificación y las limitaciones a las propiedades privadas, el carácter de los planes, su jerarquía, así como los sistemas de colaboración entre los diversos niveles de gobierno, etc.

Es ahí, donde se localiza la verdadera importancia del derecho urbano contemporáneo y desde donde pueden entenderse mejor las acciones planificadoras y de control, a que hace referencia en su definición Spantigati.

No puede dejar de apuntarse que este derecho así concebido ha venido modificando principios de derecho considerados como inmodificables y que sus normas han venido obedeciendo más que a criterios jurídicos a principios de orden político y social, que le están dando su verdadero contenido. Y Entendemos así que todavía está en formación porque muchas de sus normas o de la interpretación que se les da a éstas todavía recienten sus antecedentes de derecho privado, que las hacen inútiles e

inoperantes, pues insistimos que la novedad relevante de este derecho es su contenido esencialmente social.

II. — LA LEGISLACION Y LA DOCTRINA EUROPEA, EN MATERIA DE URBANISMO.

La planificación y la urbanización de las ciudades según hemos visto ha respondido a través del tiempo a diversas necesidades, cada pueblo desde este punto de vista ha venido dictando disposiciones diversas. En esta parte de nuestra tesis nos hemos de referir a las principales disposiciones que en esta materia han venido dictando diversos países.

Suecia es el primer país que intenta una solución legal del plano regular, y del plano de zonificación, acción ésta que data del año de 1874.

Posteriormente fue dictando una gran variedad de disposiciones relacionadas principalmente con el problema de la vivienda pero en las cuales exigía como por ejemplo la ley de urbanismo de 1931, la elaboración de un plano de rehabilitación urbana. La ley de urbanismo reformada recientemente es una de las más destacadas, debiéndose añadir que la legislación sueca ha pretendido el establecimiento de una política integral de vivienda considerando las significativas limitaciones a la propiedad privada y sus enormes reservas territoriales que para ese fin el estado ha adquirido convirtiéndose en el único fraccionador y vendedor del suelo.

Inglaterra, en el año de 1909 promulga o celebra Town Plan Act, instrumento jurídico en el cual se establecen las necesidades sociales y económicas de la urbe así como su solución por medio de la zonificación en el plan regulador; la ley de planeamiento urbano rural de 1932 dió a las autoridades locales facultades para el mejoramiento de las zonas urbanas. Dentro de esta evolución Inglaterra fue creando en la década de los 30 y 40, diversos consejos municipales a fin de que estudiaran las necesidades de cada región. Sin embargo la legislación urbana actual Inglesa es sumamente compleja por las diversificaciones y dispersiones a que ha quedado sujeta. Las leyes más importantes actuales son las de planificación de la ciudad y del campo de 1959, la del desarrollo de las ciudades de 1952. Estas leyes están referidas fundamentalmente a la planeación aunque en ellas se manifiestan elementos auxiliares de carácter administrativo. Los instrumentos de aplicación y controles son abundantes en la legislación británica y están a cargo de los municipios, con lo que se permite un alto grado de participación ciudadana.

En Dinamarca la más importante de todas sus leyes es la Ley de Urbanismo de 9 de mayo de 1962 en la que se regulan todo lo referente a los planes urbanísticos. Esta ley preceptúa que los planes urbanísticos deberán trazarse en todas las ciudades y zonas edificadas con una población de más de mil habitantes. Lo anterior significa que en este país se elaboran planes urbanísticos para unas doscientas cincuenta ciudades.

En la República Federal Alemana se expidió en 1960 la Ley Federal de Construcción con la finalidad de aplicar la ordenación urbana al plano local. La Ley de Ordenación de Territorio responde a la idea de crear las bases jurídicas necesarias para el desarrollo de la tarea de ordenación urbana. Con esta ley la República Federal

Alemana trata de conseguir la solución al problema del urbanismo, mediante un proceso de centralización legislativa;

Los principios, declarados en su artículo 2o. se aplicarán como directrices para la actuación de los organismos federales, de las entidades de planificación directamente dependientes del Estado Federal y de las corporaciones, instituciones y fundaciones de derecho público que intervengan en planificaciones técnicas que requieran utilización de terreno o que influya en el desarrollo territorial o comarca.

Francia ostenta en esta materia una tradición legislativa intensa y ha mantenido siempre una constante orientación hacia la integración de cuerpos jurídicos estructurales. De acuerdo con esta tradición este país cuenta con un amplio código de urbanismo en donde las diversas regulaciones se integran en un cuerpo legislativo. La más importante de estas disposiciones es la ley de orientación inmobiliaria de 30 de diciembre de 1967, la cual ha venido a ser el más importante instrumento para la ordenación del territorio francés, respondiendo al designio de poner en manos del Estado y de las corporaciones locales los medios jurídicos adecuados para dirigir y controlar el fenómeno del crecimiento urbano. La ley ha pretendido hacer frente a los fenómenos urbanísticos mediante un sistema coherente en el que se combina las medidas de control; las de organización y las de fomento.

España tiene una tradición legislativa en materia urbanística que se remonta a la edad media. En efecto son famosas las expedición de las Cartas Pueblas, en el Siglo XVI para la fundación y expansión de las ciudades coloniales en los territorios descubiertos y colonizados. En la centuria anterior la legislación urbana española se manifestó a través de ordenamientos de carácter sanitario para las ciudades peninsulares. Al finalizar esa centuria se expedieron las leyes denominadas de ensanche cuyo objeto era reglamentar el crecimiento superficial de las zonas urbanas mediante la creación de nuevos barrios. Es de hacerse notar que para la mejor aplicación de esta ley se estableció la expropiación forzosa y la creación de la junta de ensanche, organismo administrativo de participación estatal y ciudadana.

En el siglo que corre se ha legislado ampliamente con el objeto de regular el fenómeno demográfico de las más importantes ciudades españolas. De las disposiciones que se fueron dictando desde 1939 destaca la Ley de Régimen del suelo y ordenación urbana promulgada en 1956.

La Ley del Suelo como se le denominan comúnmente es el instrumento fundamental que rige el régimen jurídico del urbanismo en España a través de un solo ordenamiento rector, definidor de Instituciones y principios urbanísticos jurídicos; según el artículo 2o. de esta ley, la actividad urbanística se reglamenta a través de la regulación de cuatro aspectos fundamentales el régimen de planteamiento urbanístico, el régimen urbanístico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones, y el fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y la edificación.

En cuanto al régimen del planteamiento urbanístico la ley del suelo clasifica los planes urbanísticos atendiendo a un doble criterio; el de la territorial y el de la especialidad de los planes. Los planes territoriales se refieren a un espacio territorialmente determinado y los planes territoriales se refieren a un espacio territorial-bana, tales como la protección de monumentos, paisajes, vías de comunicación,

saneamiento de las poblaciones y cualquier otra de índole similar (6).

Cabe señalar que la Ley del Suelo aparece como un conjunto de normas e Instituciones ordenadas conforme a una visión integral de la materia. En efecto la ley se articulan sistemáticamente una serie de instituciones, algunas originales, otras por vías de recepción o de refundición de otros textos, de manera que aparece como una ley general o sea como un cuerpo orgánico de normas de carácter urbanístico (7).

Respecto a estos regímenes de suelo, la ley establece una serie de efectos específicos relativos a la edificación o a la propiedad de estos terrenos, quedando en algunos casos establecidas verdaderas modalidades y limitaciones de dominio a la detentación, con carácter de generalidad y permanencia.

En cuanto a la ejecución de los Planes Urbanísticos, la ley es sumamente precisa para los efectos de la actuación urbanística. Así, están regulados el orden de ejecución y los sistemas de actuación urbanística, entre los que se encuentran los sistemas de cooperación, compensación, expropiación y la cesión de terrenos viales, verdaderas formas novedosas de actuación que solucionan el problema relativo al enfrentamiento entre el interés público y el privado, haciéndolos coincidir mediante una colaboración estrecha.

En estos aspectos, la Ley Española establece dos formas de gestión urbanística, como son: la gestión privada y la pública.

En la primera, las obras de urbanización se efectúan por los organismos estatales o por concesionarios, en la segunda, la ejecución de los planes se lleva a cabo por los particulares. De esta forma, a la acción pública se suma una controlada y eficiente acción privada, la cual es en primera instancia, responsable de la ejecución de los planes en razón del principio de subsidiariedad del Estado, lo que garantiza un compromiso del ente privado frente al desarrollo urbano.

Por último, en lo tocante al ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo, la legislación española es muy amplia imponiendo como vías de fomento a la edificación, enajenación forzosa de propiedades y expropiaciones por incumplimiento a las determinaciones del plan. Asimismo, en la Ley del Estado puede intervenir en la edificación del suelo mediante un sistema de licencias de construcción y un sistema de inspección urbanística, verdaderos instrumentos de control, tal como se ha visto en la parte teórica de este documento.

Como puede observarse esta ley cumple en su estructuración con todos los elementos que una moderna legislación urbanística exige. Como norma de planeación contempla el régimen de los planes y sus efectos; como norma de control incluye un sistema de licencias, inspecciones y sanciones; como norma de fomento atribuye obligaciones y derechos en la acción urbanística, pero sobre todo constituye una conjunto de disposiciones a nivel nacional que le permite regular los asentamientos humanos. (8).

(6). — Estos datos históricos fueron tomados en la conferencia dada por el Lic. Andrés Alarcón Segovia que arriba se ha mencionado. Se consultó igualmente la obra de Martín Bassols Coma, Ver capítulo III Pág. 560-64.

(7). — Martín Bassols Coma, Obra citada. Pág. 565-578.

(8). — Lic. Andrés Alarcón Segovia, Conferencia citada. Pág. 59.

III. LA LEGISLACION URBANA EN MEXICO.

En México, el proceso de regulación del espacio en cuanto a la creación apropiación y utilización ha sido casi igual a lo acontecido en otras partes del mundo, de manera que es posible encontrar diversos ordenamientos, con el carácter urbano referido, desde la época prehispánica donde existieron disposiciones que determinaban los aposentos y los usos de la tierra; García Bravo formuló el módulo de la organización urbana colonial, trazando un recinto central cerrado con características urbanas y arquitectónicas propias que se conservó en lo fundamental durante todo el dominio español, subsistiendo hasta la época de la reforma.

Según lo anotamos con la Reforma se abrieron las nuevas calles y se destruyó no solamente la estructura social de la colonia sino también la estructura de sus ciudades. Los proyectos de planificación de esta época solo toman en cuenta los valores históricos y artísticos de los edificios coloniales, los cuales en lo general fueron respetados.

La Constitución de 1917 no asignó una facultad específica al Congreso de la Unión para regular la materia urbana, por lo que esta materia se entendió reservada a los Estados y en especial a los Municipios.

De esta manera cada Estado fue dictando su ley de desarrollo urbano, dentro de las cuales sobresalen por su importancia las que fueron dictadas en Jalisco y en Nuevo León. Guadalajara capital fundada en 1542, contempla al igual que todas nuestras grandes ciudades un desarrollo urbano sin orientación determinada hasta la década de los 40 en que se fueron expidiendo las primeras leyes y establecidos los primeros organismos de planificación. La ley de Planeación y Urbanización del Estado de 1959 se tiene como una de las más importantes en el ámbito de la República.

En la ciudad de Monterrey se expidió en 1927 la primera Ley de Planificación, esfuerzo éste que culmina en 1975 con la expedición de la Ley de Urbanismo y Planificación, que señala los objetivos de la planificación y del desarrollo físico; y así sucesivamente cada Estado fue encarando su problemática urbana expidiendo disposiciones y reglamentos urbanísticos.

La necesidad de abrir las calles en el Distrito Federal obligó a los gobiernos de la revolución a instaurar una política de urbanización verdaderamente revolucionaria. De manera que en 1948 don Abelardo Rodríguez declaró de utilidad pública la expropiación de los predios afectados con la prolongación de la Avenida Insurgentes y de la ampliación de las calles del Dr. Gálvez y del Ferrocarril del Valle, en virtud señalaba el Decreto respectivo, de hacerse necesario para, la planificación correcta de la metrópoli. En 1936 se promulgó la Ley de Planificación y Zonificación que en 1958 sería derogada por una Nueva Ley de Planificación.

Esta ley regulaba, organizaba y coordinaba las funciones de la ciudad urbana mediante un plan regulador, que solo tomaba en consideración los aspectos físicos de la urbe. Por lo que únicamente se ocupó de zonificar el territorio del D. F.

El plan regulador como en su oportunidad lo anotamos fue durante mucho tiempo el medio con el que pretendimos orientar el desarrollo físico de nuestras ciudades.

(9). - Reunion Nacional de Asentamientos Humanos. La experiencia de Jalisco en planeación urbana. Lic. Alfonso de Alba Martín. Pág. 3. En cuanto al Edo. de Nvo. León consultar la conferencia de Eduardo Garza González y Dr. Roberto Garza González dada en la reunión mencionada.

atendiendo, como la Ley que hemos hecho referencia, a consideraciones técnicas de zonificación, viabilidad y dosificación de servicios públicos basándose en características geográficas del entorno urbano.

Los planes reguladores fueron promovidos por las autoridades estatales o por los propios Ayuntamientos, sistema que a la postre resultó ineficaz por muchas causas, pero principalmente por la discontinuidad que les eran inherentes, de manera tal que casi se puede asegurar que salvo el caso muy especial de Guadalajara no existió en el pasado inmediato una planeación urbana realizada en forma continua y obedeciendo a una orientación única, no quedando de los innumerables planes reguladores, sino algunas obras viables, como testimonio de su pasajera existencia.

Por lo mismo la legislación urbana en este país está caracterizada como en otros muchos por ser un agregado inconexo de disposiciones, reglamentos y ordenamientos administrativos, que de ninguna manera pueden ser considerados dentro de un sistema jurídico urbanístico, único y coherente.

Lo que no puede negarse es que en México han existido diferentes leyes y disposiciones tendientes a normar, regular el crecimiento de las ciudades, anteponiendo los derechos de la comunidad y de que algunas entidades visualizaran parcialmente la necesidad de promulgar ciertas leyes para el fomento de determinadas localidades.

En este espacio de tiempo (1976) aparecen también los primeros intentos de desarrollo urbano como una concepción integral y con objetivos explícitos de alcances y metas nacionales, tales como ordenar el crecimiento de las ciudades, aprovechar más racionalmente los recursos naturales y humanos, promover un nivel de vida más digno para la población y evitar los crecimientos anárquicos dispersos y especulativos.

El nuevo orden legal que regula la cuestión urbana, a nivel federal local y municipal vigentes en la actualidad superan los principios del plan regulador y aparecen en su presentación y en cuanto a su contenido, como un conjunto de normas ordenadas conforme a una visión integral de la materia y conforme a principios institucionales definidos explícitamente.

Esta visión unitaria contenida en la ley de asentamientos humanos permite, pese a ser formalmente una simple ley especial, considerarla como ley general que contiene decididamente los principios fundamentales de carácter urbanístico que rigen en nuestro medio.

Desde la perspectiva de la evolución histórica del derecho urbanístico mexicano, el nuevo orden legal que regula esta cuestión, está compuesto de instituciones jurídicas en el siguiente orden jerárquico.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que respecta a la regulación de los recursos naturales y de las modalidades a la propiedad privada, para los fines de los asentamientos humanos (Art. 27, tercer párrafo), en lo que se refiere a la confirmación de atribuciones a los estados y a los municipios, relativas a la materia urbana (art. 115, fracción IV); y la nueva disposición constitucional que establece la acción coordinada de la federación, las entidades federativas, y los municipios, en el caso de las conurbaciones (Art. 115, fracción V).

2. Una ley federal reglamentaria, la Ley General de Asentamientos humanos, que desarrolla principios constitucionales en las materias anteriores.

3. Leyes locales, que incluyen constitución y leyes ordinarias, que den estructura orgánica a autoridades administrativas; les señalen competencias; fijen procedi-

atendiendo, como la Ley que hemos hecho referencia, a consideraciones técnicas de zonificación, vialidad y dosificación de servicios públicos basándose en características geográficas del entorno urbano.

Los planes reguladores fueron promovidos por las autoridades estatales o por los propios Ayuntamientos, sistema que a la postre resultó ineficaz por muchas causas, pero principalmente por la discontinuidad que les eran inherentes, de manera tal que casi se puede asegurar que salvo el caso muy especial de Guadalajara no existió en el pasado inmediato una planeación urbana realizada en forma continua y obedeciendo a una orientación única, no quedando de los innumerables planes reguladores, sino algunas obras viables, como testimonio de su pasajera existencia.

Por lo mismo la legislación urbana en este país está caracterizada como en otros muchos por ser un agregado inconexo de disposiciones, reglamentos y ordenamientos administrativos, que de ninguna manera pueden ser considerados dentro de un sistema jurídico urbanístico, único y coherente.

Lo que no puede negarse es que en México han existido diferentes leyes y disposiciones tendientes a normar, regular el crecimiento de las ciudades, anteponiendo los derechos de la comunidad y de que algunas entidades visualizaran parcialmente la necesidad de promulgar ciertas leyes para el fomento de determinadas localidades.

En este espacio de tiempo (1976) aparecen también los primeros intentos de desarrollo urbano como una concepción integral y con objetivos explícitos de alcances y metas nacionales, tales como ordenar el crecimiento de las ciudades, aprovechar más racionalmente los recursos naturales y humanos, promover un nivel de vida más digno para la población y evitar los crecimientos anárquicos dispersos y especulativos.

El nuevo orden legal que regula la cuestión urbana, a nivel federal local y municipal vigentes en la actualidad superan los principios del plan regulador y aparecen en su presentación y en cuanto a su contenido, como un conjunto de normas ordenadas conforme a una visión integral de la materia y conforme a principios institucionales definidos explícitamente.

Esta visión unitaria contenida en la ley de asentamientos humanos permite, pese a ser formalmente una simple ley especial, considerarla como ley general que contiene decididamente los principios fundamentales de carácter urbanístico que rigen en nuestro medio.

Desde la perspectiva de la evolución histórica del derecho urbanístico mexicano, el nuevo orden legal que regula esta cuestión, está compuesta de instituciones jurídicas en el siguiente orden jerárquico.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que respecta a la regulación de los recursos naturales y de las modalidades a la propiedad privada, para los fines de los asentamientos humanos (Art. 27, tercer párrafo), en lo que se refiere a la confirmación de atribuciones a los estados y a los municipios, relativas a la materia urbana (art. 115, fracción IV); y la nueva disposición constitucional que establece la acción coordinada de la federación, las entidades federativas, y los municipios, en el caso de las conurbaciones (Art. 115, fracción V).

2. -- Una ley federal reglamentaria, la Ley General de Asentamientos humanos, que desarrolla principios constitucionales en las materias anteriores.

3. -- Leyes locales, que incluyen constitución y leyes ordinarias, que den estructura orgánica a autoridades administrativas; les señalen competencias; fijen procedi-

mientos públicos para ejercer esas competencias; establezcan defensas de los particulares en contra de las resoluciones que tales autoridades dicten en agravio de los particulares; contengan las facultades administrativas para ejecutar sus resoluciones; precisen las infracciones administrativas y las sanciones en caso de violación por los particulares a las disposiciones en materia urbana; contengan los delitos y las penas a que se harán acreedores los particulares que violen las disposiciones legales de mayor trascendencia social, todas estas disposiciones relativas a las obras, a los servicios y al poder de vigilancia y de ejecución de las autoridades administrativas en lo que se refiere a la materia urbana y al desarrollo urbano de los centros de población.

4. — Reglamentación respecto a ciertos campos de la legislación ordinaria local mencionada, respecto a la zonificación, a las edificaciones, a los desarrollos urbanos en la forma de conjuntos de edificaciones y fraccionamientos y algunos otros.

5. — Esta Legislación urbana mexicana se complementa con la Ley del desarrollo urbano para el D.F. y las que en esta materia han sido dictadas por las diversas entidades federativas.

Debemos repetir que la ley de asentamientos humanos y la de desarrollo urbano del D.F., no son sino el primer paso y que el derecho urbano mexicano ha de estructurarse en una forma más completa cuando se creen los organismos ejecutores, cuando se expidan las leyes y reglamentos correspondientes. Así solo en este momento podremos hablar de un derecho urbano mexicano integral, pero el avance, el paso hacia adelante ya ha sido dado y en contraposición a los sistemas prevaecientes en el pasado inmediato, ahora se cuenta con una orientación definida y concreta en materia urbana.

IV. — LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. PREOCUPACION MUNDIAL.

En Vancouver, Canadá, se celebró en el mes de junio de este año una Conferencia de Asentamientos Humanos. Surgió en el seno de las Naciones Unidas, y fue consecuencia de una serie previa de tres conferencias preparatorias regionales. La correspondiente a la América Latina se llevó a cabo en la ciudad de Caracas, a principios del mes de julio último.

Fue fundamental preocupación crear una toma de conciencia mundial respecto al desorden que impera en los asentamientos humanos en todo el mundo, y estimular la creación de nuevo métodos y herramientas que permitan reorientar el rumbo del crecimiento urbano.

El problema de los Asentamientos Humanos —se reconoció— forma parte integral de la necesidad de un desarrollo económico y social y que no puede desvincularse de las injustas relaciones internacionales que actualmente padecen principalmente los países en proceso de desarrollo.

Son unos cuantos los países que en general cuentan con los elementos necesarios. La gran mayoría de la población del mundo padece serias injusticias y carencias. La segregación social, la discriminación racial, un desempleo muy extendido, el analfabetismo y las enfermedades, son algunas de ellas. Por otra parte se manifiesta una clara ruptura de las relaciones sociales y de los valores culturales, así como un empobrecimiento cada día mayor de los recursos necesarios para una vida digna. Estos fenómenos originan en la mayoría de los países pobres problemas de hacinamiento,

contaminación y prisiones psicológicas que se agudizan en las grandes concentraciones urbanas.

Se reconoció la necesidad de crear asentamientos más habitables, atractivos y eficientes en que se reconozca la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos así como las necesidades de los grupos en desventaja. Es necesario crear oportunidades económicas que proporcionen empleo total en condiciones saludables.

Deben los asentamientos humanos ser instrumento para el desarrollo, la solución de sus problemas se concibe como parte integrante del proceso de desarrollo de todos los países.

Es calidad de la vida de los seres humanos el primero y más importante de los objetivos a lograr en los asentamientos humanos. Deben instrumentarse políticas que faciliten el mejoramiento de la calidad de la vida humana comenzando por la satisfacción en materia de alimentos, vivienda, agua pura, empleo, salud, educación, capacitación y seguridad social. Todo esto sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, ideología o de cualquier otro género.

Se enfatizó la libertad soberana de todo país para escoger el régimen económico y el sistema político-social que mejor convenga a sus intereses. El derecho soberano de todo estado a regular las inversiones extranjeras, incluidas las empresas transnacionales cuando éstas afecten directa o indirectamente los asentamientos humanos.

Es derecho de los estados disponer libremente de todas sus riquezas y recursos naturales, empleando las medidas que juzguen necesarias para su planificación.

Se recomendó a los gobiernos y a los organismos internacionales la adopción de directrices como la responsabilidad de preparar planes y estrategias para orientar el desarrollo de los Asentamientos Humanos. Estas estrategias deben formar parte de una planeación más amplia, armonizadas con políticas adecuadas de industrialización, agricultura, bienestar social y prevención ambiental y cultural.

Se recomendó también que los gobiernos creen los mecanismos e instituciones necesarias para la elaboración y aplicación de políticas que orienten el crecimiento y distribución de la población, o empleo, las viviendas, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios.

Es deseable la creación de normas mínimas progresivas sobre la calidad aceptable de vida. Estas normas deberán modificarse de acuerdo con las condiciones y posibilidades de cada país, de cada región y de cada localidad.

El derecho de los ciudadanos a participar en forma directa, individual y colectiva en la elaboración de las políticas y programas es de vital importancia. Las políticas eficaces de asentamientos humanos requieren la continua colaboración entre el gobierno y el pueblo en todos los niveles.

La tierra, es un elemento indispensable para el desarrollo de los asentamientos tanto urbanos como rurales, ya que su disponibilidad es limitada. Su empleo y tenencia debe estar sujeta a control público por medio de leyes adecuadas.

Es indudable que el problema de los asentamientos humanos es una preocupación mundial, lo confirma la Conferencia de Vancouver y los estudios que a este respecto han hecho los especialistas de diferentes países. La preocupación parece justa, necesaria diríamos nosotros, pero el enfoque no parece el adecuado, pues parece referirse

más a los efectos y no a la causa. Atender solo a éstos es olvidar la problemática del desarrollo nacional en donde existen necesidades más ingentes y que demandan una mayor prioridad. El proceso de urbanización en los pueblos del subdesarrollo es consecuencia de la carencia de fuentes de trabajo en el campo, que, como ocurre en México, provoca falsas expectativas entre la población joven que busca en la mayoría de los casos, inútilmente satisfacer sus necesidades vitales en el ámbito urbano. La incapacidad del aparato productivo para asimilar las necesidades de una mano de obra siempre en aumento, surge como consecuencia de un crecimiento explosivo de la población, recordemos que la tasa del crecimiento en México es una de las más altas del mundo. (10).

A este respecto, cabe recordar la contestación, que la Reina Ma. Antonieta, dio en los principios de la Revolución Francesa, cuando se le planteó la pregunta de que sus dijos tenían hambre. ¡Que les den pasteles, replicó! Mutatis mutandi, parece que lo que se quiere dar a los pueblos del tercer mundo son pasteles, cuando lo que necesitan es pan y otro tipo de satisfactores. La misma insultante y soberbia respuesta, se vuelve a dar ahora y justamente por los países desarrollados, que todavía no han entendido que atender la miseria del mundo no sólo es en beneficio de los países que la sufren sino en beneficio de toda la humanidad de la cual ellos son parte importante.

(10). -- Consultar la conferencia dada por el suscrito en Cocoyoc y que tituló "La Problemática del Desarrollo Urbano en la conferencia de Asentamientos Humanos en Vancouver. Políticas de Acción.

CAPITULO VII

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La idea romana sobre el derecho de propiedad fue reconocida y aceptada, durante siglos. El liberalismo dió a la libertad del hombre, un valor fundamental y le dotó de un régimen de garantías, frente al estado limitando su función, a la preservación del orden estatuido. Es decir, la intervención estatal sólo era percibible para aquellos casos en que los intereses privados resultaran afectados por el desvío o el abuso del poder.

El liberalismo, al fundamentarse en el individuo, confirmó el principio romano, de absoluto dominio sobre la propiedad, originando como resultado inmediato una mayor y más profunda desigualdad económica y política, pues al amparo de ese reconocimiento los poderosos pudieron absorber en sus posesiones a los más débiles, toda vez que éstos se venían compelidos a llevar a cabo operaciones económicas con los opulentos.

El pensamiento humano, siempre inquieto y en búsqueda de formas más justas de vida, alteró ese sentido tradicional de propiedad.

En 1850, Augusto Comte da un nuevo criterio sobre la propiedad al considerar que ésta, más que un derecho trae consigo una obligación, un deber hacia la sociedad.

Con el sistema positivo de Comte surge la concepción social de la propiedad.

Más tarde León Duguit en 1911, amplía y desarrolla esta idea tomando en cuenta las ideas de Aristóteles y de Rousseau que consideran al hombre como el ente político por excelencia, concibiendo al hombre como un ser social, que siempre ha vivido en sociedad. Desde su nacimiento pertenece al grupo humano el cual no sólo le concede derechos sino también le impone obligaciones.

Es decir en el conjunto de sus relaciones sociales, el hombre tiene derechos y deberes que ha de cumplir en forma imperativa, por que la existencia de los primeros trae como aparejada consecuencia el surgimiento de los segundos. De aquí, Duguit infirió, la imposibilidad al hombre, anterior a la comunidad y al propio estado, por que para su validez y reconocimiento se requería necesariamente de la entidad representativa de esa comunidad.

Observó también, que el derecho de propiedad, de una persona está limitado por las obligaciones contraídas hacia la sociedad; al propio tiempo esa sociedad no debía sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario para realizar, el beneficio social procurando causar el mínimo perjuicio a los intereses individuales.

Niega pues Duguit el carácter absoluto e inalienable del derecho de propiedad, al sostener que la nación, o el estado en su caso pueden señalar a través de normas jurídicas cuales son esos derechos, fijando sus limitaciones o restricciones, conforme al reclamo social.

Es decir al pensar en esta forma el jurisconsulto francés sitúa al derecho objetivo como anterior al subjetivo y sobre todo anterior al derecho de propiedad, afirmando que aquél tiene como fin esencial hacer posible la solidaridad social imponiendo a gobernantes y gobernados deberes y obligaciones, consistentes en realizar toda clase de actos que hagan posible el perfeccionamiento de esa solidaridad social. La propiedad —concluye Duguit— es para todo poseedor de la riqueza, el deber, la obligación de orden subjetivo de emplear lo que posee y en mantener y aumentar la interdependencia social.

CONCEPTO DE FUNCION SOCIAL

De esta manera la propiedad, deja de ser un derecho subjetivo de su titular, porque al asignársele una función social, el detentador de una riqueza es considerado como un funcionario dentro de la sociedad con la obligación de realizar actividades de solidaridad social. Es decir la propiedad como función social impone a su titular el imperativo de aprovecharla, mas no en su beneficio estrictamente individual, sino en bien de la colectividad que es la que en última instancia tiene exclusividad.

O dicho en otras palabras, al perder su carácter absoluto el derecho de propiedad, nace el principio de que el propietario puede disfrutar y disponer de la cosa pero bajo ningún concepto, se le reconoce el derecho de no usarla, principalmente cuando su omisión provoca perjuicios al conglomerado social, en cuanto que éste exige, como deber esencialmente social, el aprovechamiento de la riqueza con el objeto de hacer posible su más justa y sana distribución.

Al mismo tiempo Duguit piensa que se debe impedir el disfrute abusivo e ilícito de la propiedad, aún cuando éste se ejercite dentro de los lineamientos señalados por el orden jurídico.

Difícil sin embargo ha sido la aceptación del principio, de la función social de la propiedad, al cual se le ha opuesto secularmente el carácter absoluto de ésta, cuestión que por otra parte aparece como lógica si se entiende que tradicionalmente se ha considerado a la propiedad, como el derecho individual por excelencia, como el prototipo de los derechos inherentes al hombre.

Castay Tobeñas, sostiene que "el derecho privado o individual subsiste siempre a pesar de la decantada crisis del contrato. Las restricciones que las leyes y las teorías modernas introducen o pretenden introducir, en la libertad contractual, no han logrado destruir el principio básico de la *contracta*".

Luego, y en relación a la propiedad advierte, que ésta a pesar de todas las pruebas por las que ha pasado, se sigue manteniendo, como institución jurídica angular. Es indiscutible —agrega— que en esta nueva fase social, el derecho de propiedad in-

dividual subsiste con uno y otro carácter y con unas y otras limitaciones y aun en Rusia, es reconocida con relativa amplitud, excluyendo únicamente de ella la tierra y los objetos o empresas industriales de mayor valor económico con un criterio cuantitativo más que cualitativo.

Por otro lado otros muchos códigos civiles incluyendo el francés, la siguen definiendo como el derecho de gozar y disponer de las cosas en una forma absoluta. Apegado así a la concepción meramente romanista, el propietario es un soberano que se atrinchera en sus bienes sin que se le pueda pedir cuenta de sus actos.

A propósito de lo anterior cabe recordar a Ihering que en su oportunidad hizo resaltar los males que todo propietario de inmuebles, puede provocar si se le permitiera ejercer su derecho en forma omnimoda: "establecería en su inmueble un rastro que infestaría el aire, un pozo que produgere substancias que envenenarían las tierras del vecino, una fábrica cuya explotación debilitaría el suelo, una zanja profunda que haría desplomarse el muro del vecino. . . al hacer todo esto, explica Ihering, no trasgrediría los límites de su propiedad. Coincidimos con el pensador alemán de que con tal ejemplo aparece más vigorosamente la imposibilidad social de un derecho de propiedad absoluto; la naturaleza invasora de tal prerrogativa, provocaría necesariamente medidas de limitación. Justamente estas saludables medidas han sido tomadas por el legislador y por la jurisprudencia y también por el derecho mexicano.

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN MEXICO

A) LO SOCIAL EN LA CONSTITUCION

Desde el momento en que la revolución constitucionalista empezó a preocuparse por los grandes problemas de la economía de la propiedad y del trabajo, dejó de ser un movimiento puramente político o personalista, para transformarse en una auténtica revolución social.

Las reformas al plan de Guadalupe habían ya ofrecido a los trabajadores y campesinos, leyes sociales; la ley del 6 de enero de 1915, convirtió el ofrecimiento del plan político en una realidad, en una ley de observancia general. La acción de Salvador Alvarado en Yucatán, unido a lo anterior son los signos vitales por los cuales puede entenderse que se había iniciado ya la reconstrucción de México, que habría de culminar en esta primera etapa, con la expedición de la Constitución de 1917.

Correspondió al constituyente, encargado de redactarla, adicionarla con algunos artículos que rompieron con la ortodoxia jurídica predominante hasta entonces.

Fue deliberada y expresamente explicada en el constituyente de Querétaro que no podían atenerse a las razones de los técnicos, esgrimidas para oponerse a que en la Constitución figuraran las leyes y principios a través de los cuales pudieran resolverse los problemas Agrario y Laboral, prevaleciendo el criterio de que por encima de los tecnicismos de berlan quedar satisfechas las necesidades del pueblo, y sólo de este modo, pudieron prepararse, dictaminarse y aprobarse los artículos 27 y 128.

La novedad relevante fue pues, el reconocimiento de los derechos sociales, ésto es, de los que se referían a las relaciones del trabajo y del capital y al trabajo y a la propiedad.

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

Por lo que respecta a la elevación de la clase trabajadora, que implicó por cierto una nueva valoración de la persona humana, el congreso constituyente aprovechó la experiencia, pues la situación de desigualdad y explotación en la que secularmente habían vivido los peones y los trabajadores, les aconsejó que legislaran sin demora para dar fin en términos constitucionales a esa situación, y por eso hizo suyos y los vació en forma de normas las proposiciones que se habían formulado en el programa mexicano del partido liberal de 1906.

Todo el sistema establecido en el Artículo 125, es tutelar del trabajador. El Estado debe, sin embargo equilibrar las relaciones entre patronos y obreros.

Con ello se organizó el funcionamiento de la justicia laboral. Sus normas son verdaderas garantías sociales que dignifican al individuo en el ejercicio de su trabajo y protegen a la familia proletaria, que como toda la familia mexicana es célula fundamental de nuestra convivencia. La Huelga es un derecho constitucional y el derecho de asociación también.

Peró el constituyente no se contentó con declarar inviolable su dignidad humana, sino que levantó sólidas barreras para defenderlo, creando los tribunales de trabajo y posteriormente una sala de la corte, donde la demanda de los trabajadores han podido encontrar la protección de sus derechos dentro de un procedimiento sencillo y a su alcance sin las fantásticas complicaciones y vericuetos de los procesos civiles.

B) EL ARTICULO 27 Y LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Los representantes radicales de la asamblea constituyente propusieron que los principios que deberían regir la redistribución de la tierra, tomara el rango de constitucional; aprobado este punto de vista el artículo 27 del proyecto de Don Venustiano Carranza fue retirado lo que dio lugar a que, al igual que en la elaboración del artículo 125 se reuniera una comisión especial extra congreso con la finalidad de preparar un proyecto especial sobre el artículo 27. A estas juntas se agregaron don Andrés Molina Enríquez y José Inocente Lugo.

En ellas Molina Enríquez, presentó un proyecto acerca del artículo 27 con base en el concepto de propiedad prevaleciente durante la colonia: Proyecto que fue rechazado porque a los Diputados asistentes les pareció mejor que se hiciera la redacción por el "sistema de las afirmaciones directas y de las enumeraciones precisas".

Ello tuvo que hacerse así, según confesión de Molina Enríquez, después de algunas discusiones que según él tomaron el carácter de verdaderos tumultos o según Pastor Rouaix de discusiones fuertes y violentas, sin que se llegara a alterar el orden.

Redactado el nuevo proyecto del artículo 27, pasó a la primera comisión de Constitución con una parte expositiva, que por especial encomienda redactó precisamente Molina Enríquez, en donde pudo desarrollar con bastante amplitud las tesis jurídicas que en principio habían desagradado a los Diputados asistentes a las juntas.

De acuerdo con la opinión de Molina Enríquez, el artículo 27 "unió el pasado con el porvenir" para devolverle a los poderes públicos representantes de la soberanía nacional, su derecho superior, que le permitiera regular en todo nuestro territorio

los derechos de propiedad, para favorecer de esta suerte la formación del desarrollo de los intereses propiamente populares.

De los postulados fundamentales del original artículo 27, el principal se haya en su primer párrafo porque en él se asienta que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas entre los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, para que se constituya la propiedad privada.

Este postulado quedó vinculado a su vez a otros dos párrafos que complementan su sentido y en texto de los cuales se precisa que la nación (como en otro tiempo los reyes de España), tiene sobre todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano un derecho primordial, del que se derivan todos los que se hayan podido tener en el pasado y puedan tener en lo sucesivo los particulares, título de propiedad privada.

Implica lo anterior, que tal propiedad, esta sometida a la nación y que dentro de los derechos de ésta se dá cabida a los sistemas de propiedad comunal (ejidal y comunal) que junto con la privada constituyen las tres formas que acepta nuestra constitución, frente al latifundismo, cuya desaparición debe siempre procurarse.

Precisa enfatizar que este artículo fue debidamente desglosado por este Congreso, distinguiendo la condición jurídica del suelo, en la de suelo superficial o superior y la de suelo inferior o subsuelo, división que fue establecida por primera vez en una carta política y que serviría más tarde para defender la riqueza nacional y los principios de soberanía nacional frente a las exigencias imperativas de los imperialismos.

La Constitución de 1917 al través de su artículo 27, modificó las formas establecidas sobre la propiedad y dio vida a la función social de ésta, imponiendo además limitaciones al uso y disfrute de la misma. Tales normas señalan indefectiblemente la supremacía del interés público sobre el privado y en el momento histórico de su promulgación, representan un nuevo tipo de derecho independientemente de que se concretaran a normar los principios relacionados con la tierra laborable, sin incluir a la urbana.

De lo anterior se desprende que la propiedad, como derecho a usar y disfrutar y disponer de un bien no sólo está limitada por el orden jurídico sino que es una creación de la misma ley constitucional, la que determina en consecuencia tanto sus límites, como su propio contenido.

La garantía de la propiedad privada es un principio, un derecho fundamental y, por ende, como lo hemos visto su uso debe servir al bien de la comunidad. En esta vinculación social de la propiedad, radica la negación de concepto romano de propiedad y de liberalismo clásico. El Estado por su parte está obligado a procurar que exista un orden social justo en el que la vinculación social de la propiedad es una consecuencia de la pertenencia del individuo a la comunidad y supone un límite para la misma tanto mayor cuanto más incide su realización sobre la esfera social, es decir, cuanto más se excede de la esfera privada.

El artículo 27 fue complementado posteriormente por leyes secundarias, dictadas en materia agraria, minera, civil y las relativas a aguas y algunas otras más.

El texto del artículo 830 del Código Civil para el Distrito, expresa que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Aquí se ratifica el concepto social del derecho de propiedad, pues al carecer del "jus-abutendi", no es lícito ejercerlo cuando causa perjuicios a terceros sin utilidad para el dueño.

De esto se desprende que en derecho positivo privado mexicano la propiedad se encuentra socializada en cierta forma y responde al criterio formal de función social. Así la exposición de motivos de dicho código, claramente lo expresa, cuando indica: "que al tratar la propiedad, la comisión redactora se separó de la tendencia individualista que campeaba en el derecho romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil, y aceptó la teoría progresista que considera al derecho de propiedad, como un derecho que ha de cumplir una verdadera función social; que, por tanto se considera la propiedad como un derecho mutable, que debe modelarse sobre las necesidades sociales a que está llamado a responder preferentemente; que a este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario, dejar improductiva su propiedad y a que no usara de su derecho con perjuicios de terceros o en detrimento de los intereses generales; y que, el criterio que en esta materia siguió la comisión, fue la de garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procurase el beneficio social.

De todo lo expuesto se deduce que la diferencia fundamental entre la concepción de la propiedad como derecho subjetivo y la propiedad como función social consiste en que éste, además de permitir limitaciones al derecho exige de su titular la ejecución de actos positivos. En su contenido ya no se observan los postulados del derecho antiguo ni tampoco el expresado en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, donde se reconoció al derecho de propiedad como algo inherente al hombre, derecho del cual el estado sólo debía reconocer, pero no crear, porque era anterior al mismo, de donde se desprendía la obligación a cargo de toda la sociedad de amparar y reconocer ese derecho.

En contraposición ahora se sostiene que el derecho a la propiedad es un derecho positivo, surgido de la necesidad de organizar al hombre, para explotar racionalmente sus frutos agrícolas e industriales de materias primas. Es decir se trata de un derecho de por sí limitado y no absoluto, social más que individual, objetivo más que subjetivo ductil y racional más que fatal y perpetuo.

La mención de la función social de la propiedad, nos conduce necesariamente a reiterar la importancia de que haya sido nuestro país, motivado por la revolución que fue iniciada en 1910 y su consecuencia normativa, o sea la Constitución de 1917, donde se fijara por primera vez en la historia de las ideas jurídicas, las garantías sociales dentro de las cuales quedó incluida, la propiedad social.

La Ley de Asentamientos Humanos, ha sido congruente con las formas sociales que desde antaño configuramos los mexicanos. Leyes para prever el uso del suelo con

sentido social existen en nuestro país desde antes de la conquista. La legislación de indias establecía ya la forma de fundar las ciudades, de destinar los servicios públicos y de definir el caso urbano y señalar los terrenos de común repartimiento.

Entre los antiguos mexicanos existía también la división de la propiedad según sus fines, ya se tratara de los terrenos del Tlatoani, o de la comunidad, o de los Calpulis, pero eran no solamente instituciones agrarias, sino comunidades semiurbanas.

Pero tampoco podemos substraernos a la corriente actual que en todos los países del mundo de cualquier signo ideológico, impera, para evitar la anarquía en el desenvolvimiento del fenómeno citadino.

No se trata de coartar la libertad o los derechos de algunos mexicanos, sino de protegerlos a través de una política humanista, útil y necesaria para el desarrollo del país, para garantizar a nuestros descendientes casi todos los cuales vivirán en los medios urbanos una vida más digna y más decorosa.